SEGURAMENTE que la publicación del estudio al que estas líneas sirven de preámbulo no podrá considerarse como un asunto que corresponda a las actividades especiales que son a cargo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; pero al igual de otros encomendados a la compilación, desarrollo y exposición del erudito Sr. Lic. Ezequiel A. Chávez, forman parte del programa de reformas que en varios órdenes de ideas hemos iniciado y deseamos llevar a cabo quienes combatimos los vicios y deficiencias de pasados regímenes gubernativos y nos hallamos, por lo tanto, obligados a poner de manifiesto nuestra competencia en el manejo de la cosa pública, aumentando la eficiencia de la Administración.

No es esta labor, obra que pueda realizarse en menos de un lustro, y como los que actualmente nos encontramos al frente de servicios públicos importantes, no debemos esperar, ni siquiera desear, tan larga gestión como un ejemplo saludable de renovación del organismo director del país, el C. Presidente de la República, ha accedido a que, utilizando los medios de publicidad que tiene a su alcance esta dependencia del Poder Ejecutivo, se den a conocer los trabajos que, expensados por la Nación, hayamos llevado a cabo algunos de sus servidores, con el objeto de mejorar en lo general la Administración Pública.

Tomando en consideración el estado defectuoso de nuestra organización política, cuyo equilibrio no podrá seguramente afianzarse desgraciadamente sin seguir produciendo por algún tiempo conmociones violentas cada vez que se trate de un cambio de gobierno, mucho será lograr que la administración de los servicios públicos sufra el menor trastorno posible y tienda a mejorar de día en día; pero este aumento de eficiencia no podrá conseguirse de seguro mientras cada empleado público sea novicio en la tarea que tiene que desempeñar y mientras carezca de garantías que le aseguren su posición económica.

Es principio de eficiencia universalmente reconocido que la especialización en la tarea tiende a mejorar ésta y hacer más económica su producción, y es también principio de moral universalmente reconocido que el cumplimiento del deber merece ser apoyado y estimulado; y ambos principios no pueden ser implantados en la Administración, mientras a cada cambio de régimen siga una remoción general de los empleados públicos de carácter puramente administrativo, con el objeto de dar cabida a una legión de correligionarios o simples favoritos absolutamente bisoños en el cargo que se les asigna y al cual no pretenden dedicar todo su esfuerzo ante el temor de que los conocimientos adquiridos no vayan a tener más aplicación que durante la vida precaria de alguna personalidad política.

En vista de esto, mi antecesor, el Sr. Ing. Alberto J. Pani, tuvo especial empeño en que se estudiara la manera de implantar en nuestra administración gubernativa lo que en la de los Estados Unidos de Norte América se llama el "Servicio Civil" y se sirvió encomendarme la tarea de compilar los reglamentos y datos sobre la referida institución y ver de adaptar a nuestro medio, y tomando en consideración nuestra peculiar idiosincrasia, aunque sin desdeñar el punto de vista educativo, lo que fuera aprovechable de las ideas puestas en práctica con todo éxito en naciones cuyas administraciones públicas son modelo de eficiencia y economía.

Las numerosas atenciones, absorbentes casi todas, que han ocupado mi tiempo en esta Secretaría, apenas me han dado lugar a hacer estudios superficiales y a exponer ideas generales sobre este asunto con el señor Lic. Chávez, que con toda dedicación e inteligencia ha cooperado en la obra de dar a conocer un intento de organización de nuestra futura administración pública que deseamos y esperamos sea aprovechada por nuestros sucesores con éxito halagüeño.

LEON SALINAS,
Secretario de Industria, Comercio y Trabajo.

INTRODUCCION

CUAL ES EL ORIGEN DE ESTE LIBRO Y CUAL EL FIN QUE SE PROPONE

Al Ing. don Alberto J. Pani, Ex-Secretario de Industria, Comercio y Trabajo de la República Mexicana, y al Subsecretario, Encargado algún tiempo del Despacho del mismo Ministerio, Ingeniero don León Salinas, debe el autor de este libro haberlo escrito.

La necesidad de conseguir que los progresos que el país realice y que en su administración se incorporen no perezcan por el cambio brusco de parte considerable del personal de sus oficinas, cuando ocurran cambios políticos, tiene que ser especialmente sentida por todos los que con empeño intenten que el país adelante. Así lo sintieron en otro tiempo don Justo Sierra y el que escribe estas líneas, cuando vieron en peligro mortal de desvanecerse como un sueño el fruto de sus labores de largos años en la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, puesto en manos que, aunque bien intencionadas, no eran ciertamente las más idóneas.

Un esfuerzo de defensa del personal administrativo competente y honorable, fué hecho por el autor de esta obra, secundado por algunos diputados entre los que estaba el Rector de la Universidad Nacional, Lic. don José N. Macías, en la Cámara de Diputados en 1911. Logramos allí quienes tal esfuerzo hicimos, que triunfase el intento; pero hubo de desaparecer luego, sin que llegara a discutírsele, en el seno de la Cámara de Senadores. Acaso fué mejor que así pasara. El proyecto de entonces tendía a detener bruscamente las injustificadas renovaciones de personal, y muy pronto la vertiginosa violencia de los ulteriores sacudimientos políticos de que el país ha sido víctima, todo lo habría arrollado.

El buen movimiento de defensa del personal apto y honrado debía renacer; subsistirá y triunfará al cabo. Los árboles necesitan hundir sus raíces fuertemente en la tierra para levantar al cielo sus frondas. Sólo así llegan a tener ramas, hojas, flores y frutos. Cada época histórica que realmente vale trae sus ideales y sus buenos propósitos, que resultan in-

fecundos si no duran lo bastante para realizarlos, siquiera sea en parte. Nada se logrará, en caso de que a cada convulsión política, el personal de las escuelas, el de los hospitales, el de los ministerios se aviente, como en las eras, la paja estéril. Así lo comprendió el General don Plutarco Elías Calles, que, al hacerse cargo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, aprobó continuara el que esto escribe los estudios que había emprendido ya, para cumplimentar el acuerdo del señor Salinas, por el que la presente obra ha sido hecha, y aquí está dicha obra, con el deseo de su autor de que pueda ser una de las piedras angulares del monumento que la República ha de erigir en torno de su personal administrativo, para hacerlo cada vez más idóneo, defenderlo siempre que satisfaga las necesidades vitales que la Nación tiene, de eficiencia y progreso, y perfeccionarlo constantemente.

Consta el presente libro, como lo enseña la lista de sus capítulos, de una primera parte, en la que el problema se plantea con toda su amplitud, y de otras en las que se exponen: la experiencia de varios países, particularmente la de los Estados Unidos de América; las razones que la justifican; las iniciativas de implantación y organización que en México pudieran parecer más adecuadas, y las líneas directrices del trabajo posterior que tendrá que irse llevando luego a buen término, para que, sin bruscas impaciencias, la República llegue a tener un servicio civil eficaz, fundado en el mérito.

Al terminar su labor el que esto escribe, renueva la expresión de su agradecimiento al señor Pani, al señor Salinas y al señor Calles, por haberle hecho la honra de pedirle que dedicara sus energías a colaborar en la grande empresa de consolidar lo mejor de la administración pública, encaminándola por los senderos de un progreso firme, seguro y sin sobresaltos.

Ojalá que quienes lo aprovechen, encuentren en el proyecto de ley que este libro encierra para la organización del servicio civil en México, un instrumento adecuado para fundarlo, y que las observaciones y sugestiones aquí expuestas sirvan eficazmente a la legión de hombres de buena voluntad que habrán de implantar en nuestro país el nuevo sistema, para satisfacer así una ingente necesidad de justicia, de orden y de adelanto.

México, 5 de diciembre de 1919.

EZEQUIEL A. CHAVEZ

PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES FUNDAMENTALES

CAPITULO I

El problema principal del presente estudio y los derivados del mismo.

1.—De cuantos problemas presenta la organización de un país el más importante es el que se refiere al personal que ocupe los puestos públicos. Tanto valen, en efecto, las instituciones, cuanto valen los hombres que en ellas trabajan. Una monarquía despótica, con sus intrínsecos defectos, que la hacen irremediablemente inferior a casi todos los sistemas de gobierno, puede, no obstante, producir, *durante cierto tiempo*, grandes beneficios sociales, si está encomendada a un "buen tirano," a un hombre de raras dotes y de excelsas virtudes. Una democracia, con sus cardinales excelencias, puede ser funesta para un pueblo, si quienes la forman son ineptos o malvados.

2.—Conseguir que los puestos públicos se encomienden a los hombres que mejor los desempeñen, es tarea de dificultad suma en las naciones modernas, y a cada instante se vuelve más ardua, porque la administración de un país culto o que aspira a merecer este nombre, abraza problemas cada vez más disímbolos, y que requieren o singulares dotes o preparación específica especial para cada puesto.

3.—Cuando se concebía la función de los gobiernos, como Hérbert Spéncer la imaginaba, reducida a asegurar la justicia y a impartirla, de tal modo que apenas hubiese inexactitud en declarar que el gobierno no debe ser más que un buen gendarme, el problema de allegar el personal mejor para el servicio no era tan difícil de resolver como lo es hoy. Hoy, en efecto, apenas hay faz de la actividad humana que no se encuentre regida, contralorada, inspeccionada, vigilada, restringida, estimulada o acompañada por la acción de la administración pública, y los órganos de ésta se vuelven a cada instante más numerosos, complexos y heterogéneos.

4.—El único medio de trabajo eficaz para llegar a formular principios sanos, gracias a cuya aplicación pueda lograrse que la administración pública quede realizada por un personal verdaderamente idóneo, tiene que consistir en dividir este problema en tantas partes fundamen-

tales, cuantas sean las categorías distintas de servidores de un país, y no formar éstas ateniéndose a simples diferencias externas, impuestas por los variables nombres de las oficinas, sino constituirlas teniendo en cuenta las diversas condiciones internas de los servicios que el país necesite.

5.—Naturalmente para asegurar la eficiencia de la administración pública no basta con lograr tener una vez el personal mejor: se necesita constituir un sistema de renovación y perfeccionamiento perennes del personal que se tenga. Se necesita aún meditar y definir normas del funcionamiento, que ni sean rígidas o inflexibles, ni invariables; pero que en todo caso impidan que se produzca el caos de los puntos de vista personales perpetuamente cambiantes y acaso contradictorios, que para realizar su trabajo pudieran ir teniendo los sucesivos o simultáneos servidores del pueblo.

6.—Señalar tales normas y los medios que, con suficiente prudencia, permitan irlas perfeccionando, es labor secundaria con respecto a la que consiste en definir cómo se logrará allegar, renovar y perfeccionar el personal que convenga; y para encontrar solución a este último problema lo primero que debe hacerse, como ya queda apuntado, es distinguir las varias categorías de especiales aptitudes o de peculiar preparación que cada gran grupo de servidores de un país necesite. Ello requiere en México tener a la vista juntamente: las condiciones cardinales de organización del país; las que sean propias de cada uno de los servidores públicos, no tanto en sí mismos cuanto en su acción social, y la experiencia adquirida, lo mismo en México que en los demás países, sobre todo durante el último siglo.

7.—Bosquejado así, en términos generales el problema, y las condiciones que entraña su correcta resolución, así como el orden en el que este estudio irá desenvolviéndose, hay que tratar de las grandes categorías de servidores que la nación requiere y de las dotes que, considerados sintéticamente, tales servidores deben tener.

CAPITULO II

Los puestos públicos de carácter político.—El factor cardinal de las revueltas intestinas. El medio de prevenirlas.

8.—No hay gobierno que no emane del pueblo: aun las más despóticas monarquías no duran sino en tanto que el pueblo consiente en que duren. La verdadera diferencia que a este respecto existe entre los diversos gobiernos sólo reside en el modo con que los gobiernos emanan del pueblo. En los países no democráticos, el gobierno emana *pasivamente* del pueblo; *activamente* en las organizaciones democráticas. En ningún sistema, sin embargo, salvo quizás en las desorganizaciones gubernamentales que resultan de la anarquía, emanan del pueblo, de un modo directo, *todos* los componentes del gobierno. En rigor, el pueblo sólo actúa por sí mismo para designar *a los jefes del gobierno,* no a los auxiliares de éstos. Delega en los jefes la facultad de designar a dichos auxiliares. Ni pudiera ser de otro modo: el pueblo necesita dedicar su tiempo a su trabajo: sin esto no podría ganar el sustento indispensable.

9.—Los puestos públicos superiores a los demás, y que no se cubren en los países democráticos sino por la actuación directa del pueblo, son los puestos de carácter político. Extender a mayor número de posiciones subordinadas esta categoría es fenómeno que, sin embargo, ocurre constantemente, y hay para ello dos órdenes de razones: la primera; que los auxiliares inmediatos de funcionarios que deben su designación al pueblo, se identifican frecuentemente con la gestión de sus jefes; la segunda que, espoleados a menudo por la ambición de mando, tan común en todos los hombres, tienen dichos subordinados facilidades especiales en los puestos que desempeñan, para influir sobre el pueblo, sea con el fin de intentar subir a puestos verdaderamente políticos, sea con el de contribuir para que otros suban.

10.—Esta irradiación del carácter político de los puestos públicos hasta los que no lo son, no se produce, sin embargo, normalmente más que en torno de los puestos políticos unitarios o constituídos por un pequeño número de individuos. En ellos, en efecto, se concentra el poder. La propia irradiación se produce aun desde los cuerpos políticos voluminosos; pero tal fenómeno ocurre de un modo menos constante que el primero.

11.—Se comprende cuales son los malos resultados de la irradiación referida: por ella todos los cargos tienden a volverse o llegan a ser en algún sentido políticos, y desde que esto pasa, la estabilidad de todos se pierde.

12.—Mantener perpetuamente en un pueblo democrático un mismo propósito y una fe perdurable en la habilidad y la cordura de sus mandatarios es imposible. La psicología del pueblo, considerado como un todo que intermitentemente se organiza, y que desciende sin cesar a inertes estados de desorganización, o a estados antagónicos de crisis, se opone a tal coherencia de propósitos y de conducta. Un pueblo puede abandonar por siglos enteros su poder de designar a sus gobernantes, y retirarse de la cosa pública; pero si no lo hace así, tendrá que intervenir frecuentemente en la designación de sus mandatarios: ya en períodos bien definidos, y con un orden y un método satisfactorios, si ha adquirido el hábito de las renovaciones ordenadas; ya por bruscos sobresaltos, más o menos caóticos, si no ha llegado a conquistar ese hábito.

13.—Para la estabilidad de un país de fuertes aspiraciones democráticas, como México, en el que se atraviesa por un período ansioso de vida política real, y en el que no todo el pueblo (millones de indígenas están segregados a la vida común), pero sí millares de individuos diseminados en el país y dotados de personalidades excepcionalmente emprendedoras y ambiciosas, anhelan entrar a la vida pública y colaborar activamente en la formación del gobierno general y de los gobiernos locales, nada es más apremiante que conquistar el hábito de renovar periódica, ordenada y pacíficamente los poderes gubernamentales y quebrantar y extirpar para siempre la endémica propensión a renovarlos por la fuerza, al través de los paroxismos de las revueltas.

14.—No podrá insistirse nunca bastante en la gran verdad de que psicológicamente es imposible para un pueblo en el que fermentan los anhelos democráticos, no renovar con frecuencia a sus gobernantes. Si tal renovación no se canaliza y se sistema, y se oponen a ella imposiciones de los poderosos, las incontrovertibles necesidades de la humana psicología se vengan por medio de las *revoluciones*. La historia toda del México independiente y de los demás países de la América de habla española está allí para demostrarlo superabundantemente. La "revolución" se produce aun contra un gobierno progresista y honrado, que tenga excepcionales dotes, si "se eterniza en el poder." Su honradez y su pericia puede bastar para que el fenómeno inevitable se retarde algunos años; tal vez unas cuantas décadas; pero se produce al cabo. En esto no hay que ver inferioridad ninguna política del pueblo en que tales convulsiones ocurran, sino el cumplimiento estricto de una inmutable ley psicológica: *los pueblos, como las muchedumbres, son inestables y tornadizos;* lo son especialmente cuando llegan a tener conciencia de su poder. Hay que canalizar su inestabilidad y su inconsistencia, volviéndolas periódicas y haciendo que los períodos sean frecuentes; de otro modo, aquí, como en todos los países, se producirán endémicamente levantamientos populares. No pasa cosa distinta con el vapor que en una caldera se acumula: si tiene un escape, la caldera no sufrirá; pero si no lo tiene, revienta. Las elecciones para puestos de carácter político en los países de organización democrática, realizadas a intervalos frecuentes y regulares, son la válvula de seguridad que conserva en buen estado la caldera.

15.—Si el error más grande que puede cometer un país en el que la democracia esté fermentando, consiste en no canalizar por medio de frecuentes elecciones periódicas, tan bien hechas cuanto sea posible por aquellos individuos en los que tal fermentación existe, la versatilidad y la ambición de poder del pueblo, es decir, para este efecto, la versatilidad y las ambiciones de los individuos en los que tal fermentación ocurra, error apenas menos grande para el progreso y la estabilidad de una nación consiste en volver inestables e inseguros los puestos públicos que no tengan carácter político. Hay que tener presente, en efecto, que los servicios administrativos propiamente dichos corresponden a necesidades eternas de los pueblos y que no realizarlos o realizarlos imperfectamente, significa que no se asegure la ejecución de aquellos actos por los que se logra que la vida de un país perdure: hospitales tendrá que haber, sean quienes fueren los presidentes o los diputados, y aun cuando no existan diputados ni presidentes; guardianes del orden público, jueces y escuelas deberán existir, sean quienes sean las autoridades políticas. Hacer una hecatombe de jueces, de maestros, de médicos, de hospitales y de gendarmes, separándolos de sus puestos a cada cambio político, es someter servicios públicos que nada tienen que ver con la política a una perpetua e incontenible marejada. No debe irradiar, por lo mismo, el carácter político de los empleos más allá de sus justos límites, y fuerza será reconocer la diferencia capital que existe entre dichos cargos políticos y los administrativos.

16.—¿Hasta dónde puede justificarse que haya irradiación? Si los puestos políticos son los que emanan directamente del pueblo y representan la voluntad del mismo, es claro que los que los desempeñen deben durar en su cargo todo el tiempo que dure dicha voluntad; tiempo que se presumirá siempre, mientras no haya prueba en contrario, que es corto en países en los que el anhelo democrático se encuentre agudamente activo. Irradiará el carácter político de dichos puestos a los auxiliares inmediatos de quienes los desempeñen, particularmente mientras más unitarios sean los puestos referidos, y más confidenciales e íntimos, y con mayor poder, los auxiliares. Por eso tendrán carácter político, en primer lugar, en un país, los secretarios del jefe del Poder Ejecutivo; por eso tienen igual carácter en un Estado, no sólo el Gobernador del mismo sino también sus secretarios y agentes inmediatos; por eso en el Distrito y en los Territorios Federales, los Gobernadores y aquellos de sus subordinados que más están en relación con el pueblo, en tanto cuanto éste hace y deshace gobiernos, tienen carácter político. Es evidente, no obstante, que el carácter político de los auxiliares inmediatos del Poder Ejecutivo no es igualmente fuerte para todos ellos. Las Secretarías que mayor relación tienen con el pueblo en la ya citada capacidad de éste, de hacer y deshacer gobiernos, son las de verdadero carácter político; las demás lo tienen menos acentuado. En todo caso es evidentemente absurdo en principio dar carácter político a Secretarios del Despacho cuyo papel sea gestionar lo que convenga en materia de instrucción pública, de salubridad o de industria, comercio y trabajo, y con mayor razón es absurdo

considerar que tengan dicho carácter los subsecretarios o los oficiales mayores, y los demás subordinados de secretarías tales como éstas. De ellos podrá y deberá decirse—como de los demás del país que realicen funciones perdurablemente idénticas, sin las que pueda asegurarse que la vida nacional no ha de perdurar—, que son servidores de la nación y no de tal o cual personaje político. Sin embargo, si cualquiera de ellos llegó a ocupar su puesto por consideraciones personales de carácter político, habrá motivo justificado para separarlo de dicho puesto, cuando un cambio político ocurra, y otro tanto deberá pasar, si ha aprovechado su cargo como un medio de adquirir o desarrollar en bien propio o en provecho ajeno poder político. Esto no será más que la lógica consecuencia de que indebidamente haya irradiado hasta el puesto referido el carácter político que dicho puesto jamás debería tener.

17.—Por extensión, puede dársele carácter político a los cargos de confianza de las autoridades, políticas o no: a los puestos de secretarios particulares y a los que representan en cierto modo una prolongación de aquel a cuyo servicio existen: en rigor puede afirmarse que tales puestos no tienen vida propia: no tienen más que la vida prestada que les confiere la del individuo para cuyo beneficio se constituyen.

18.—El peligro que presenta para las democracias, qué lleguen a detentar el poder malos gobernantes, se agrava cuando quedan en manos de éstos todas las posibilidades de abusar, porque no se haya logrado que la idea de que es preciso respetar las leyes sea una idea común a todos los habitantes de un país, y que, por lo mismo, lo sea también de sus gobernantes. Mientras el respeto a las leyes no desciende a la conciencia de todos, y más particularmente a la de las autoridades políticas, puede decirse que ninguna ley lo es. Todas, en efecto, carecen entonces de la majestad que deben tener, porque falta la común representación colectiva de que una sociedad sólo subsiste mediante el respeto a las leyes.

19.—En pueblos como la mayoría de los llamados latinoamericanos, en el presente estado de su cultura, este grave mal ha adquirido proporciones inmensas. Y así tenía que pasar, porque los dos elementos étnicos que tales pueblos han constituído han sido psíquica y socialmente preparados por su historia para perder la idea de la necesidad de someterse a las leyes. Los indígenas, en efecto, vieron como resultado de la conquista, disolverse todo cuanto ellos creían más sólido: sus gobiernos y sus grandes ciudades; el sistema mismo de sus ideas y de su organización social. Rehecha ante ellos, pero no por ellos, otra nueva organización en el período de la colonia, y entendiéndola como la entendieron, sólo a medias, porque sólo a medias se asimilaron la lengua de sus conquistadores, vieron luego derrumbarse el régimen colonial. Congregadas sus almas, en el pavor del universal demolimiento, en torno de los templos católicos, han sido testigos en seguida, de una gran persecución contra el régimen clerical; persecución efectuada, con sólo intervalos de descanso, por más de un siglo. Los indígenas, por lo mismo, si aun se agrupan al derredor de los altares, lo hacen sólo por los efectos de una piedad ancestral mezclada de espanto, y no encuentran en ellos más que un último refugio de

inmateriales esperanzas; pero no pueden ya tener fe en nada que sea de la Tierra y en nada que de los hombres venga, y por tanto no es natural que confíen en leyes ningunas, que sólo pueden antojárseles dictadas por voluntades efímeras, deleznables y fútiles.

20.—Los españoles a su vez, y sus descendientes, sea puros, sea mezclados con los indígenas, son, considerados en su conjunto, la más perfecta expresión del espíritu aventurero que trajo a los conquistadores, y que trae aún a quienes vienen a la América Latina, como a un vasto y peligroso país de explotación. El mismo espíritu aventurero es el que guía a un gran número de los hombres, por fortuna no a todos, los que a las "revoluciones" entran:—muchos de los que, cuando éstas triunfan, escalan los puestos públicos y que, cuando son derrotadas, subsisten largos años descendiendo a la categoría de hombres *fuera de la ley*, perseguidos y persiguiendo, y varios en fin de los que se lanzan sin concluir sus estudios secundarios o profesionales, o bien con títulos académicos que para nada les sirven, a pretender ser diputados o senadores, gobernadores o munícipes, y aun, como lo consiguen en tiempo de guerra, coroneles o generales, son también de los que se ponen por encima de todas las leyes, no sólo porque las ignoran, sino porque, aun conociéndolas, su espíritu aventurero los lleva más allá de ellas.

21.—Naturalmente es absurdo imaginar que se pueda, por una nueva ley que no forme parte integrante de todas las conciencias, modificar este estado de cosas, que sólo podrá transformarse con una larga educación, la cual de hecho requiere que se imponga el orden y que, por dilatada copia de años, el orden también ejerza sobre todos presión continua. Los efectos así se determinan en círculo como tan a menudo ocurre: no tenemos la posibilidad del orden porque no tenemos respeto inquebrantable a ley ninguna. No tenemos respeto inquebrantable a ley ninguna porque se ha vuelto episódico entre nosotros el orden.

22.—Puede intentarse no obstante, y debe intentarse, mientras el orden se generaliza y se vuelve permanente, establecerlo a lo menos en dos cosas: en los períodos en los que las elecciones generales del país se efectúen y en la labor administrativa. Si hemos de jugar a la democracia, y así debemos hacerlo, atengámonos a las reglas del juego. La capital de ellas consiste en no eternizar las contiendas por el poder, sino en volverlas periódicas, y en realizarlas conforme a prácticas bien definidas. La que le sigue, estriba en no llevar las contiendas por el poder político a los servicios administrativos.

23.—Esto último equivale a hacer que no irradie la política más allá de sus justos límites; y fuera de las razones que para evitar este mal hemos apuntado antes, pensemos ahora en que llevarla al dominio administrativo equivale a hacer entrar en éste el espíritu de aventura, con todas sus desastrosas consecuencias; la mayor de todas, el desorden, y multiplicar aun más, en todas partes, la raza de los aventureros. Más de una vez han entrado ya en el mundo administrativo; pero precisa cerrarles definitivamente la puerta, si se quiere que las instituciones públicas no se desbaraten, y se anhela que en el revuelto mar de las

ambiciones, del que se alejan, es cierto, millones de indígenas; pero sólo para remontarse a las montañas antisociales, se abran puertos de trabajo honorable y coherente adonde puedan libremente llegar todos los hombres, como a lugares de refugio y a centros en los que organicen fructuosas empresas.

24.—Para que no asalten los puestos públicos de carácter político simples aventureros, el verdadero remedio sería una educación tan fuerte que no permitiera ya que tales aventureros existieran; pero en México tal remedio requiere acaso algunos cientos, por lo menos varias decenas de años, y otro tanto requerirá en otros países.

25.—El pueblo podrá defenderse un poco contra la desdicha de que los aventureros asalten el poder político, si presta difícilmente oídos a las prédicas que mal se llaman "revolucionarias," y si llega a *formar partidos de principios* para efectuar las elecciones.

Naturalmente no bastará con esto: necesitará, constituído que sea un partido de principios, no aceptar como candidato del mismo a quien quiera que ofrezca realizar su plataforma. Que examine seriamente la historia anterior del candidato: que rechace a quien haya tenido conducta poco honorable. El requisito esencial que un candidato debe tener es que sepa respetar las leyes establecidas. Apenas tiene menor importancia el que consiste en que recuerde siempre que todo país requiere la unión de sus habitantes, y que los que gobiernan deben promover la concordia, si no existe; conservarla a todo trance, si por fortuna se ha alcanzado; restaurarla, si por desgracia se ha perdido.

Pero ya es hora de pasar al estudio de los medios que más acertados sean, para proveer en las mejores condiciones los puestos de carácter administrativo.

CAPITULO III

Las bases que la Constitución Política de la República Mexicana ofrece para resolver el problema de la designación de los servidores del país, dependientes del Poder Ejecutivo Federal.

26.—De acuerdo con varias de las ideas que en las precedentes páginas acaban de expresarse, las Constituciones Políticas de la República Mexicana—lo mismo la promulgada en 1917 que la que se expidió sesenta años antes—dividen en tres categorías a los servidores del país que del Poder Ejecutivo del mismo dependen: la primera, es la de aquellos que en todo caso pueden y deben ser nombrados y removidos *libremente* por el Presidente de la República; la segunda, la de los que sólo pueden ser nombrados o removidos del modo que la propia Constitución u otras leyes definan, y la tercera la de los que pueden ser removidos, pero no libremente nombrados por el Ejecutivo.

27.—Pueden ser libremente nombrados y removidos por el Presidente de la República dos órdenes de servidores del país, a saber: unos cuantos que la Constitución enumera, y otros que no enumera, sino que por exclusión designa *in génere,* al declarar que así se les nombrará si a su respecto no deciden otra cosa la Constitución o las leyes.

28.—El número de los individuos que pueden y deben ser libremente designados por el Presidente de la República no está, en consecuencia, fijado de una vez por todas, ni lo están las categorías de entre las cuales la designación se haga. Las leyes que definan cómo y respecto de quiénes los nombramientos y las remociones vayan haciéndose, podrán ir abrazando grupos cada vez mayores de empleados, y aun comprenderlos a todos, salvo los que específicamente la Constitución señala. Lo cual quiere decir, que no está definido de una vez, más que un pequeño grupo de individuos a los que con libertad plena puede el Presidente de la República nombrar o remover.

29.—Ese pequeño grupo de individuos son personas cuyo papel puede considerarse fuertemente político: "los Secretarios del Despacho, el Gobernador del Distrito Federal, los Gobernadores de los Territorios, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios." Todos los demás dependientes del Poder Ejecutivo de la Nación pueden llegar a figurar en leyes que deciden que no los nombrará ni los removerá libremente el Presidente de la República sino que se les nombrará y removerá mediante especiales requisitos y sujetándose a modos determinados.

30.—Como queda dicho en precedentes páginas, no sólo es indispensable dejar al Presidente de la República libertad de elección respecto de personajes cuyo papel político puede ser capital, y que son especialmente los que al propio tiempo sean sus inmediatos subordinados y tengan un papel político, sino que precisa dejar también al Jefe del Poder Ejecutivo y a los de las varias oficinas la facultad de designar libremente a aquellos de sus auxiliares que necesiten ser individuos de la personal confianza de dichos jefes.

31.—Por razones de otra índole, conviene igualmente que quede libertad para que el Presidente de la República, o determinadas autoridades, designen por sí propios, otras categorías de servidores del país, tales como, por ejemplo, trabajadores cuyos empleos no figuren en planta permanente en los presupuestos, sino que presten excepcionales servicios; sea porque tengan aptitudes que no se pueden circunscribir dentro de reglas y prevenciones comunes, sea porque son de tal modo pasajeros y accidentales que no es posible o conveniente someter a reglas su designación.

32.—Un criterio único se impone, sin embargo: que por medio de los nombramientos que se expidan o de los servicios que se convengan, se obtenga para bien de la administración la mayor eficacia. ¿Cómo lograrla? Claro que si los nombramientos quedan en todo caso confiados al buen placer de las autoridades, no podrá tenerse ninguna garantía de que sean satisfactorios: tal sistema, si sistema puede llamarse, sería el del favoritismo: fomenta toda suerte de compadrazgos políticos; sólo por excepción tiene en cuenta el mérito; y como se concierta con la libertad de remover, permite que, sin razón ni justicia, se separe de sus puestos a buenos servidores, y se entregue, con perjuicio del pueblo, la administración, a ineptos o malvados.

33.—Las democracias todas, y sin duda todos los gobiernos, han hecho en este particular dolorosa experiencia: cuando sin límites ningunos ni formas o requisitos previamente establecidos, el poder de nombrar se concede a los gobernantes y por ellos se ejerce, cada cambio de éstos significa, como ya hemos dicho, verdaderos desastres para los empleados y los funcionarios: llegan a ser inseguros aun los puestos de los maestros, de los médicos de los hospitales, de los técnicos, y los de las oficinas cuyo buen servicio requiere especial habilidad, pericia o práctica; y las instituciones todas degeneran, retroceden, marchan a la deriva, como restos de universales naufragios.

Aun es posible que, con todo descaro, los *políticos* ofrezcan a quienes los apoyen, que premiarán sus votos o su ayuda en la contienda por el poder, y que amenacen con la persecución, la pérdida de sus empleos y acaso el hambre consiguiente, a quienes no sean dóciles instrumentos de sus cínicas o enmascaradas ambiciones.

34.—No queriendo aquí señalar otras comprobaciones de estos asertos, bastará recordar cómo en el primer informe anual de la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos en 1884, para justificar la necesidad de que los empleos se confiriesen mediante requisitos especiales por los

que se comprobaran los méritos de los nombrados, se hizo mención de los males que el sistema de libre nombramiento y de libre remoción había causado años atrás en el Estado de Nueva York, donde Dráper, un partidario del *Spoil System*, del sistema que consideraba los puestos públicos como el botín del partido triunfante, hizo en el alto puesto que en el puerto tenía a su cargo, una remoción de sus subordinados, separando durante un año entero, a uno, cada tercer día. A su vez Smith, el sucesor de Dráper, removió a 830 de 903 subordinados republicanos, separando 3 cada 4 días, y sucesores suyos, en el término de cinco años, declararon cesantes en una sola oficina cuando menos a un empleado por día. Con razón todos los países cultos tienden a substituir semejantes atentados, por sistemas, gracias a los que se logre que aquellos servicios que nada tienen que ver con la política y que, cuando son satisfactoriamente cumplidos, aseguran la perpetuidad de la vida de las naciones, se pongan a cubierto de la marejada de la *política*, y se encomienden permanentemente a quienes sean honorables y aptos para desempeñarlos. Es honor insigne de los Estados Unidos haber conquistado para lograr este fin, la organización de su admirable sistema de servicios administrativos fundados en el reconocimiento del mérito, mediante un progresivo, prudente y sabio ensanchamiento de las más cuerdas ideas directrices. Ya en algún modo habían sido precedidos por Inglaterra, los Estados Unidos en esta grande obra de perfeccionamiento administrativo; pero el ejemplo de la gran república americana es digno de especial consideración porque acaso en ninguna parte tanto como en ella el sistema contrario, el del "*botín*," como premio del triunfo de los partidos, había mostrado cuál es, al lado de excelentes y bien sazonados frutos, uno de los frutos amargos de democracias que no siempre llegan a estar bien dirigidas.

SEGUNDA PARTE

PRINCIPIOS CARDINALES DEL SISTEMA DEL SERVICIO CIVIL AMERICANO

A.—LA LEY ORGANICA Y LOS ESTATUTOS PROHIBITIVOS

CAPITULO IV

La experiencia de los Estados Unidos en la organización de los servicios públicos por el sistema del mérito.

35.—Es de especial valor la experiencia que en esta importante materia ha atesorado la más grande república del Nuevo Mundo: no sólo por las razones ya apuntadas, sino porque se extiende a un número muy considerable de años, y porque ha sido rehecha en cada uno de los Estados de la Unión Americana, y mantenida y perfeccionada por cada uno de los opuestos partidos políticos que han venido adueñándose de la dirección de los negocios públicos, lo mismo en los servicios generales que en los locales del país. Es así una experiencia continuada, repetida y modificada sin variación de sus esenciales requisitos, y es evidente que sus lecciones deben tenerse a la vista para resolver lo que convenga en estos graves asuntos.

36.—Los Estados Unidos principiaron por establecer como requisito para obtener puestos secundarios en varias oficinas, el de demostrar las respectivas aptitudes, mediante un examen. Este requisito que, por otra parte, no se generalizó, dejó para cubrir los puestos, abierta la puerta a recomendaciones de personas influyentes y, por haberse practicado sin la publicidad suficiente, dió margen a que en muchos casos sólo pudieran examinarse quienes a última hora o por especiales relaciones con los respectivos jefes, recibían aviso de que el examen fuera a efectuarse.

37.—Deficiente esta práctica como fué, dió no obstante acceso en los servicios públicos a buenos trabajadores, y fué excelente preámbulo para la expedición de la ley de 16 de enero de 1883 por la que se zanjaron las bases del verdadero *sistema del mérito.* Este, que, como queda dicho, fué precedido por los exámenes mencionados, ha durado sin interrupción y no ha hecho más que ensancharse y mejorarse en el curso de los treinta y siete años que hace que fué fundado.

38.—Debe su perdurable existencia y su firme progreso el "sistema del mérito" en los Estados Unidos, tanto a cualidades y condiciones que

pueden llamarse intrínsecas, cuanto a otras, extrínsecas. La razón esencial por la que ha prevalecido, es el patriotismo y excelente espíritu cívico de los hombres de influencia y de poder público de aquella gran nación, que comprendieron que, para progreso de su país, necesitaban ser superiores a la fácil tentación de hacer caso de las grandes ventajas que les daba su facultad de nombrar y remover empleados, y que supieron tener la rara virtud de privarse de la libertad discrecional de nombrar y remover, o en otros términos, de *hacer servicios* a quienes les simpatizaran o de quienes pudieran esperar popularidad y medro. La inclinación a hacer favores, el natural placer que se siente cuando se es generoso, la satisfacción que hombres por su temperamento mismo bondadosos tienen cuando dan empleo: ya a una gentil muchacha que "se recomienda a sí propia por su belleza;" ya a otra que los gana por una historia de miserias que despierta la compasión de quien, "*con sólo que quiera puede salvar de la desgracia*" a los que en ella están sumergidos; ya a un joven poeta que "promete llegar a ser digno de universal aplauso" o a un escritor de cuya acerba pluma se temen ulteriores ataques o que se presienta que "*llegue a ser útil;*" la común propensión que tantos hombres tienen de figurar ostentosa y vulgarmente como dispensadores de empleos, con lo que sienten que se forma en torno suyo una aureola de grandeza, de poder y de bondad que hasta más allá de su tumba ha de seguirlos, no solamente son causa de que se hayan extendido innumerables nombramientos a quienes no acreditaron previamente aptitudes y méritos reales, sino que han hecho que poco a poco el personal de las oficinas haya ido creciendo, hasta desarrollarlas hipertróficamente, superando las necesidades, hinchando los presupuestos de egresos, y determinando deficiencias inllenables en otras oficinas acaso más necesarias para el servicio del país, pero menos visibles, menos al alcance del favor de quienes tienen el poder de conferir nombramientos. Entiendo que este mal no sólo se ha desarrollado en diversas épocas en distintas oficinas de la República Mexicana, sino en las de otros muchos países de dentro y de fuera de la América. Para vencerlo, es claro que se necesita superar las virtudes aparentes, de la liberalidad un poco vana y de la bondad un poco ciega, aunque las dos amables y brillantes, con la virtud austera y honda que pone perpetuamente ante los ojos de quien puede nombrar, la santa imagen de la patria, y le hace comprender y sentir que ella pide de sus hijos servicios verdaderos y eficaces, y no llama a cada uno sino allí donde de veras es útil o puede serlo.

No a todos es dado ser más fuertes que su tentación de ser fácilmente *buenos, generosos y espléndidos;* no a todos es permitido tener el alto desinterés personal que sacrifica el propio nombre, a la obra obscura de allegar los servicios de los aptos, sean quienes fueren, y de no aceptar a los ineptos aun cuando con esto se enajenen voluntades. Para tal fin se necesita un noble patriotismo y un noble y alto espíritu cívico, como condición primera del establecimiento del servicio civil en el mérito fundado, y es esa circunstancia, la que intrínsecamente se patentiza en los

Estados Unidos, distinguiendo a los grandes estadistas, presidentes, ministros y gobernadores que desde 1883 hasta hoy no han cesado de perfeccionar el sistema que excluye el favor en el conferimiento de los puestos públicos.

39.—Al lado de esta gran razón de éxito, sin la que el sistema puede fundarse, pero no mantenerse y hacerse perdurable, su predominio y éxito tienen también las otras razones que he llamado extrínsecas.

La más importante en los Estados Unidos está vinculada en la *forma* o modo legal por el que se ha hecho la reforma de los hábitos gubernativos, en virtud de la que se pasó del sistema de nombramientos definitivos hechos ad líbitum, sin más criterio que el de la voluntad más o menos inteligente y honorable de quienes tenían facultad para nombrar y remover, al sistema de nombramientos, primero provisionales, y después, en su caso, definitivos, efectuados de entre un número mínimo de candidatos que, mediante pruebas de carácter impersonal, hubieren justificado previamente ser aptos.

Esta reforma afectaba el poder, a menudo perniciosamente ejercido, de dos órdenes de personas: de los políticos: especialmente diputados, senadores, hombres de influencia, cuyas recomendaciones parecían de inmensa importancia en los varios departamentos del poder ejecutivo, y de los altos funcionarios que por sí mismos hacían los nombramientos o que los proponían al Presidente de la República y que de hecho los expedían, aunque en nombre de aquel alto mandatario.

40.—Para realizarla se necesitaba, por lo mismo, que los propios funcionarios que detentaban esas facultades se desprendieran de ellas, haciendo el sacrificio de parte no pequeña de las ventajas que en la satisfacción de su natural propensión, a la vez egoísta y semidesinteresada, reportaban.

41.—Hízose así, mediante tres órdenes de medidas: primero, por una ley, que sólo definió en términos generales la reforma, y que trazó las grandes líneas directrices de ella, limitando actividades gubernativas que hasta entonces no habían sido objeto de derecho y que por lo mismo habían permanecido ilimitadas; segundo, por medio de bases a esa ley ajustadas, y por el Presidente de la República expedidas, para poner por obra el nuevo sistema: bastante concretas ya, para que pudiera vérselas como medios directos y eficaces de realización; pero que no entraban en especiales pormenores; y tercero, por medio de reglamentos derivados, obra de autoridades especiales para este fin designadas, que prolija y específicamente llegaron a dichos pormenores, y que reexaminaron así y resolvieron los múltiples problemas analíticos que de la ejecución del sistema tenían que nacer, asegurando el satisfactorio funcionamiento del mismo.

42.—Las excelencias de esta manera de realizar la reforma saltan a la vista: si el Congreso de los Estados Unidos hubiera intentado no sólo definir en términos generales el nuevo modo de nombrar al personal de servidores de la República, sino todas las particularidades de la

realización de su plan, habría incidido en el error en que a menudo inciden legisladores de muchos países: habría legislado acerca de puntos de especial y analítico carácter que los diputados y los senadores hubieran sido incapaces de entender, y su legislación habría sido fácilmente defectuosa: los errores de la misma, tanto como sus numerosas deficiencias, apenas se concebiría que se modificasen si no es mediante una nueva ley, que por ser nueva arrojaría el descrédito sobre la antigua y sembraría la desconfianza sobre el mérito de ambas; que, además, pudiera dificultarse que se expidiera porque, cuando se intentara obtenerla, acaso la atmósfera política pudiese estar saturada de electricidad, que ocasionara peligrosas descargas, u obstrucciones más o menos solapadas contra el Poder Ejecutivo, y que, aun realizándose desde luego, podría desvirtuarse por la intervención, a menudo funesta, de tribunos de avasalladora elocuencia, que arrastraran a las Cámaras a resoluciones imprudentes o perniciosas.

43.—Concebida, por lo contrario, la reforma, sólo en sus términos generales en el seno del Congreso, y vista a la manera con que debe verse la resolución de realizar un viaje a un país no descubierto aún, se decretó simplemente que se haría, y por qué rumbo tenía que hacerse, y se dejaron facultades amplias a las autoridades ejecutivas y al Presidente de la República, que tal viaje debían organizar, para que dijesen cómo se haría.

44.—Esas autoridades ejecutivas no podían ser por sí solas, las que el viaje materialmente realizaran: al Presidente de la República tocan otras difíciles empresas: se necesitaba, por tanto, buscar los argonautas que la expedición llevaran a cabo, e imponiéndoles el mandato del Poder Legislativo, para que el viaje realizaran, formar también y entregarles el derrotero general de su expedición, cómo puede formarse éste desde la tierra de partida, cuando aun el viaje mismo queda por efectuarse y no se conocen las peripecias que habrán de tenerse, ni los parajes aun no descubiertos. El Presidente de la República, en consecuencia, no pudo hacer un derrotero pormenorizado: no hizo más que definir las bases de ejecución de la empresa ya decidida, dejando a su vez libertad amplia a los comisionados, para que resolvieran por sí solos, dentro de la ley inicial y conforme a las bases generales, los problemas analíticos que en su empresa tuvieran que plantearse y que afrontar.

45.—Dividir así en tres categorías de actividades las indispensables para la reforma, y distribuirlas en los tres órdenes de autoridades: poder legislativo; presidente de la República, y comisión del servicio civil fundado en el mérito, es al propio tiempo proceder con humildad y con sabiduría: que nadie se considere capaz de hacerlo todo: su orgullo habría de perderlo; que todos tengan que concertar humildemente con otros sus esfuerzos, mediante una sabia y cuerda división de funciones.

46.—Lo atinado de este plan general de trabajo en la resolución del gran problema que estamos considerando se ha vuelto en los Estados Unidos ostensible con el transcurso de los años: la ley de 16 de enero de 1883, la que mandó que se procediera a hacer que los empleos se

confiriesen en virtud de bien comprobados méritos, va desde entonces cumpliéndose sin que, gracias a su generalidad misma, haya sido necesario modificarla: su imperio no hace más que crecer cada día, a la vez que el respeto que inspira. Sin dificultad las bases expedidas por el Presidente de la República para dar cumplimiento a la ley referida han sido en cambio modificadas y retocadas varias veces, con el objeto de hacer más eficaz la reforma, y lograr que se perfeccione. Los reglamentos en fin, y disposiciones derivadas, han venido a ser tan adecuados al buen funcionamiento interior del sistema, que constituyen un engranaje bien hecho, que, una vez ajustado, trabaja con el mínimum de fricción y el máximum de rendimiento.

CAPITULO V

Necesidad de un órgano administrativo especial para establecer en condiciones satisfactorias el «Servicio Civil.»—Las obligaciones de los individuos que ese órgano formen.—Los medios esenciales que el sistema del servicio civil americano utiliza para que las instituciones tengan el personal más idóneo y honorable.—Objeciones y defensas.

47.—Haciendo una síntesis de los más salientes de los preceptos que informan la ley fundamental de 16 de enero de 1883, por la que, como ya queda dicho, los Estados Unidos establecieron el sistema del servicio civil fundado en el mérito, se puede ver que comprende tres grandes partes, a saber: *la constitución del órgano administrativo por medio del que las nuevas medidas se llevan a buen término; la exposición del sistema en virtud del cual se discierne quiénes merecen ser nombrados, y la limitación de las actividades que antes se ejercían ad líbitum en materia de nombramientos.*

48.—Es indispensable constituir un órgano *ad-hoc* por el que a este respecto las nuevas medidas se lleven a término satisfactorio, porque son tan complexas las funciones del jefe del poder ejecutivo en los estados modernos, que se vuelve imposible agregar a las ya existentes la nueva, en virtud de la cual analítica y comparativamente se valorice el mérito de quienes pretendan ser nombrados. Por supuesto, el órgano que para este fin se constituya debe depender siempre de dicho jefe del poder ejecutivo, que es quien tiene que imprimir la dirección fundamental del trabajo del órgano referido; pero el mencionado jefe no se puede substituir al órgano en cuestión, como tampoco puede realizar por sí mismo las demás labores administrativas. Ni tiempo tendría para hacerlo.

49.—En consecuencia, la ley de 16 de enero de 1883 confiere al Presidente de los Estados Unidos la facultad de nombrar, previa consulta y aprobación del Senado, a tres personas que formen la Comisión encargada de reglamentar y mejorar el personal del servicio administrativo de la Nación: y así, por la intervención del Poder Legislativo y del Ejecutivo en estos nombramientos, les da respetabilidad más grande, y para evitar que sean instrumentos ciegos e incondicionales de un sólo partido político, y conseguir que la *política* se desvincule de la administración, dispone que a lo sumo dos de esas tres personas puedan ser miembros de un mismo partido. Con lo que caracteriza desde luego, que el gobierno del país debe ser del pueblo todo, y para el pueblo todo, sin distinción ni exclusión de ninguna de sus divisiones políticas.

La labor de organizar y mejorar el personal del servicio administrativo es, sin duda, de complexidad muy grande, y exige que se le consagre todo el tiempo posible: por eso la propia ley dispone que los miembros de la Comisión que la desempeñen no tengan ninguna otra posición oficial en los Estados Unidos.

Como en todo caso los tres comisionados son dependientes del Presidente, y en último análisis, él es el responsable del trabajo de los comisionados, la ley lo faculta para remover a cualquiera de ellos; pero, por supuesto, no le es posible cubrir las vacantes, si no es previa consulta y con el asentimiento del Senado de la República.

Naturalmente el sueldo de los tres comisionados tiene que ser suficiente para que satisfagan las necesidades de sus familias, ya que no pueden trabajar en otras labores lucrativas del gobierno. La propia ley de enero de 1883 les señaló el de 3,500 dólares al año, y leyes posteriores han concedido 4,500 dólares al presidente de la Comisión y 4,000 dólares a los otros dos miembros de ella, sin perjuicio de que se les satisfagan además los gastos de los viajes que en el cumplimiento de sus funciones efectúen.

La Comisión, por otra parte, se ha constituído con total independencia de las varias Secretarías del Despacho: instituída en cierto modo para servicio de ellas, puesto que tiene entre otros fines, el de colaborar con ellas a fin de dotarlas del mejor personal administrativo, no debe, justamente por eso, quedar bajo la potestad o la influencia de ningún ministro, y no sufre más contraloramiento de sus labores que el que a su respecto ejerce el Presidente de la República.

50.—Definido el modo de nombrar a la Comisión, y asegurada, como antes queda dicho, su independencia respecto de los ministros y de los jefes de partidos políticos, la ley que creó en los Estados Unidos la Comisión del Servicio Civil, de esta "rama ejecutiva del servicio público que" según explica el Céntury Dictiónary, "no es servicio militar, ni naval, ni legislativo, ni judicial," procedió a definir los deberes de los comisionados. Es el *primero*, declara, ayudar al Presidente en cuanto él lo pida, para preparar las reglas fundamentales que mejor convengan, a fin de que la ley misma del servicio civil se cumpla; es el *segundo*, hacer reglamentos derivados de las reglas generales expedidas por el Presidente para el cumplimiento de la ley; el *tercero*, vigilar para que todo esto se lleve a debido efecto, contralorándolo, con el fin de cerciorarse de cuál sea el modo con el que estén cumplimentándose la ley, sus reglas generales y los reglamentos derivados y recabando de quien corresponda los informes necesarios a efecto de lograr que dichas leyes, reglas y reglamentos se cumplan debidamente, y es por último el *cuarto*, rendir un informe anual al Presidente, con el objeto de que éste lo transmita al Congreso, y consignar en dicho informe lo que la Comisión haya hecho en el ejercicio de sus funciones; cuáles sean las reglas fundamentales y las derivadas que hubieren estado vigentes y qué excepciones hayan tenido; sus efectos prácticos y las sugestiones y recomendaciones que se justifiquen para realizar mejor lo que la ley se propuso: la eficacia en los servicios: la justifi-

cación de nombramientos al mérito conferidos; acabar con el favoritismo, y asegurar la honorabilidad y la rectitud en cuanto a nombramientos, remociones y labores administrativas.

51.—Tales grandes fines pueden realizarse como en los Estados Unidos se van realizando, si las reglas para cuya expedición se faculta al Presidente y las que se derivan de ellas se ajustan a ciertos principios fundamentales, o, en otros términos: si están de acuerdo con *el sistema del servicio civil* que la ley fundamental preconiza. En consecuencia, en los Estados Unidos la propia ley manda que las reglas que la Comisión ayude a elaborar, y que en esta materia expida el Presidente, y las secundarias que la misma Comisión haga, se sometan a las siguientes bases:

Primera: *Que se organicen oposiciones,* para aquilatar la idoneidad de los solicitantes de aquellos de los empleos del servicio civil que por este medio puedan proveerse, y que serán los que al efecto se decida que así se provean;

Segunda: *Que dichas oposiciones consistan en exámenes de carácter práctico,* relacionados en cuanto sea posible a asuntos que adecuadamente pongan a prueba la capacidad e idoneidad de los examinandos para desempeñar los deberes del servicio público para el que pretendan ser nombrados;

Tercera: *Que los resultados de las oposiciones se consignen formando listas* de las calificaciones que los sustentantes hayan obtenido *y que* todas *las vacantes* que deban cubrirse por este sistema *se cubran por selección de entre los que más altas calificaciones hubiesen alcanzado;*

Cuarta: Que, a fin de evitar lo que a menudo ocurre, que quienes tienen facultad para nombrar prefieren a individuos procedentes de su mismo Estado, sólo porque de su Estado proceden, y con el objeto de que los puestos públicos estén por igual a cargo de todos los hijos de la nación, que pretendan servirla, el número de nombramientos que deba hacer cada departamento del despacho se proporcione al de habitantes de la respectiva entidad política de la República, conforme al último censo, por supuesto sin perjuicio de las reglas precedentes, y que al efecto cada solicitante haga constar bajo protesta en su solicitud, cuál sea el lugar de su residencia, y por cuánto tiempo haya residido allí;

Quinta: Que no se efectúen oposiciones, sino simples exámenes de aptitud e idoneidad, si no se inscriben para oposiciones personas competentes, a pesar de que se haya hecho pública la vacante en los términos en que la comisión decida;

Sexta: Que todo nombramiento que conforme a este sistema se expida tenga carácter provisional, y sea por un período de prueba, antes de convertirlo en definitivo, y

Séptima: Que las autoridades que otorguen los nombramientos los comuniquen por escrito a la Comisión, especificando el lugar de residencia de los agraciados; y que hagan saber también a la misma Comisión a qué personas declaren cesantes después del término de prueba; a

quiénes cambien de empleo; quiénes renuncien, y cuáles hayan sido removidas, dando noticia de la fecha en que todo esto ocurra, a efecto de que se lleve un registro circunstanciado por la propia comisión.

52.—Con tales bases como estas, se somete, dicen los comentadores de ellas, a tres piedras de toque a los solicitantes: la primera está constituída por las solicitudes que deban presentar, y en las que tienen que hacer constar hechos ciertos y expresarlos correctamente; la segunda es la oposición, que sólo establece a favor de los nombrados una presunción de idoneidad y que necesita ser corroborada por la tercera, el período de prueba, a cuyo término se decide si el empleado merece recibir un nombramiento definitivo.

53.—No bastará, sin embargo, para asegurar que la administración pública tenga buenos servidores, organizar el mejor sistema para que se les nombre. Es preciso evitar que sean luego víctimas de influencias desmoralizantes, y que la corrupción política los separe de sus puestos o los convierta en incondicionales servidores de sus jefes, en lugar de que sean, si fuere necesario por encima de estos últimos, o a pesar de ellos, los fieles servidores de las instituciones públicas. Para prevenir y evitar la corrupción, la ley del servicio civil de los Estados Unidos dispone que, mediante las reglas que el Presidente de la República o la Comisión del propio servicio expidan, se asegure:

Que ninguna persona que esté al servicio público quede por eso obligada a contribuir a formar o mantener ningún fondo político ni a hacer servicios políticos de ningún género; que no se la removerá de su puesto ni se la perjudicará en forma ninguna por rehusarse a hacerlo así, y que nadie que del servicio civil forme parte, tendrá derecho a utilizar su autoridad oficial o su influencia, para ejercer presión sobre la acción política de persona o corporación ningunas.

54.—En un sistema rígido, como son a menudo los sistemas latinos de gobierno, las leyes establecen imperativamente sus preceptos, constriñendo en una malla de acero a quienes tienen que cumplirlas; y como la vida se burla siempre de los hacedores de sistemas, porque es más rica, heterogénea y variada que cuanto sueña la humana fantasía, pone en el caso a los ejecutores de la ley, de cometer supremas injusticias apegándose al texto estricto de los mandatos legislativos, o de violarlos, para salvar la justicia que en sus conciencias grita, y destruir de paso la santidad del respeto que a las leyes se debe.

Un sistema flexible, de legislación, no incide en este error: deja siempre a salvo la posibilidad de excepciones a los textos expresos, en tanto cuanto no nulifiquen la voluntad más alta de los legisladores, que explica la promulgación de las leyes mismas. El Congreso de los Estados Unidos, que quiso de una vez por todas establecer los servicios públicos sobre la base de granito del mérito, comprendió que sus cuerdas leyes a este respecto podían ser, en algún punto al que la previsión no alcanzase, alguna vez impracticables, o contrarias a sus propios propósitos de obtener un servicio verdaderamente eficiente para bien del país,

y por lo mismo autorizó al Presidente de la República y a la Comisión respectiva, no para no cumplir el fin último de la ley, sino, al contrario, para afianzar su cumplimiento por medio de posibles excepciones a las reglas del sistema, siempre que dichas excepciones fueran necesarias para ese mismo supremo fin; que se expresaran claramente en conección con las propias reglas, y que se dieran las razones de las mismas, en el informe anual de la Comisión al Presidente, y por medio de éste al Congreso. Por consideraciones idénticas la propia ley dispone que el sistema por ella establecido se imponga *"hasta donde las condiciones de la buena administración lo permitan."*

55.—Teóricamente pudieran formularse dos objeciones contra los principios que hemos venido exponiendo de la ley del servicio civil: sería la primera que, por el hecho de que el Poder Legislativo confiera al Ejecutivo poder bastante para señalar las bases de la reglamentación del sistema y realizarlo hasta donde la buena administración lo permita, y aun dé a la Comisión del Servicio Civil facultades para expedir las reglamentaciones secundarias, convierte en realidad al Poder Ejecutivo en Poder Legislativo y adultera una condición cardinal de la Constitución Política del país. Esta objeción descansa en una confusión de conceptos: nace de que no se distingue entre las disposiciones de general observancia que expresan la voluntad del pueblo, tal como el Poder Legislativo propiamente dicho la manifiesta, y las que, aun cuando sean también disposiciones de general observancia emanadas de autoridades competentes, *no expresan* la voluntad del pueblo representado por el Poder Legislativo, sino que simplemente *la repiten en forma diversa, explicando y prescribiendo el modo de ejecutarla.*

Aunque, en un sentido muy general, ambos géneros de disposiciones sean leyes, las segundas son las únicas que el Poder Ejecutivo puede llegar a expedir; no las primeras. De conformidad con este criterio el Procurador General de la República de los Estados Unidos decía en 19 de marzo de 1862: "Cuando una ley del Congreso, al establecer un sistema general confiere al Presidente facultad de hacer otra ley específica, para perfeccionar los medios por los que el sistema se lleve a efecto, la del Presidente, expedida de acuerdo con el estatuto, tiene toda la validez y autoridad de éste."

Corroboraron los propios asertos altos magistrados de los Estados Unidos al declarar en 1897 que: "No puede haber duda en cuanto al poder que tienen el Congreso o cualquier otro cuerpo legislativo, de delegar, en autoridades subordinadas, la facultad de hacer reglamentos y de dictar prescripciones dentro de límites definidos; reglamentos y prescripciones que cuando se expidan, tengan carácter de leyes; pero que si cualquiera regla elaborada por la comisión del Servicio Civil, sea que la publique o no el Presidente de la República, tiene por efecto repeler o modificar una ley del Congreso, se convertirá en un verdadero acto de legislación, y no en una disposición de mero carácter ejecutivo, de las que fué claramente objeto de la ley (del servicio civil) autorizar." A lo que aun agregaban los mismos altos magistrados que venimos ci-

tando: "Sería gravísimo que el Congreso pudiese delegar en el Presidente de la República o en cualquier consejo de Comisionados, conjuntamente con el Presidente, autoridad para que dictara cualquier decreto que equivaliera a una verdadera ley."

Está consignado criterio idéntico, si bien en forma imprecisa, en el primer inciso del artículo 89 de la Constitución Política Mexicana de 5 de febrero de 1917, que declara que: "Las facultades y obligaciones del Presidente son: ....I.—Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;*" Tal provisión no podrá hacerse si no es por medio de reglamentos y prescripciones que expidan el propio presidente, o, mediante su acuerdo, sus subordinados y que, por supuesto, no tendrán fuerza legal en cuanto contraríen la ley para cuya ejecución y cumplimiento fueren expedidos.

56.—Objeción de opuesta índole a la que acabamos de analizar se ha formulado contra el sistema del servicio civil: si la que hemos considerado en los párrafos precedentes nace del falso supuesto de que el Poder Ejecutivo extralimite sus facultades, usurpando indebidamente, en connivencia con el Legislativo, las de este último, la que ahora vamos a tener en cuenta supone, por lo contrario, que la ley del Servicio Civil restrinja sin fundamento las facultades del Poder Ejecutivo. Esta objeción se condensa diciendo que el Presidente de la República debe tener libertad completa para nombrar y remover el personal de que se sirva al desempeñar sus funciones, y que, si en virtud de una ley, o por cualquier otro medio, esa libertad se le quita, no se le puede exigir ya en justicia la responsabilidad de sus actos, ni el buen servicio de la administración confiada a su cuidado.

57.—Semejante razonamiento, justo en una organización gubernativa de estrecho ambiente, confinada a una pequeña casa de comercio en la que es posible que por sí sólo y mediante su simple saber y entender el encargado del negocio elija y remueva a sus subordinados, se vuelve excesivo e injustificado cuando se aplica a un sistema complexo y voluminoso, en el que servicios heterogéneos tienen que prestarse por individuos que necesiten, para ser eficientes, aptitudes, preparación y dotes específicas, y en el que, a mayor abundamiento, tienen que ser tantos los empleados, que humanamente no es posible ya que un individuo los conozca y se haga responsable de todos ellos. Entregarle entonces a uno sólo la formidable labor de nombrarlos a todos, y de removerlos cuando el buen servicio lo requiera, es condenar por ese hecho el gobierno al fracaso, y hacer nugatoria la voluntad suprema del pueblo que, si manda que exista un Poder Ejecutivo y si le confiere poder para nombrar y remover a sus subordinados, es exclusivamente en cuanto así se logre que el gobierno constituído sea eficiente; ya que, como la Constitución Política Mexicana del año de 1857 y la del año de 1917 lo declaran, "Todo poder público" no sólo "dimana del pueblo" sino que "*se instituye para beneficio de éste.*"

58.—Consideraciones de la misma índole, pero expresadas en forma especialmente convincente porque aciertan a sorprender lo que es esencial en el arte de hacer nombramientos, son las que en este particular hizo en su segundo informe anual la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos, cuando declaró que: "*El poder de nombrar*, conferido por el Congreso a los jefes de los departamentos, de conformidad con los términos estrictos de la Constitución, *es un poder de elección;* es un derecho de seleccionar, para nombrar de entre varios; de tal suerte que "La posibilidad legal de elegir es" "así inseparable del poder mismo;" pero que, "por otra parte, es *deber* del funcionario que nombre, hacer uso de su derecho de elegir, seleccionando a los más aptos y más dignos de ser nombrados." La expresión de estos conceptos es particularmente feliz, porque pone de relieve que en todo caso no se nombra sino seleccionando, y que, para seleccionar bien, esto es, para servir a la comunidad al hacer un nombramiento, precisa completar la idea del *derecho de nombrar* con la del *deber de no nombrar sino a los mejores y más aptos.*

"Puede el Congreso," agregó la Comisión, "facilitar por virtud de una ley tal ejercicio de su derecho, mediante un sistema que al conocimiento de los funcionarios que nombren empleados, traiga personas de las que se haya probado que juntamente son idóneas y *tienen buen carácter;*" (¡cuánto acierto en el señalamiento de ambos requisitos!), "y que al propio tiempo suministre a dichos funcionarios las pruebas de semejantes hechos. Puede el propio Congreso requerir que de entre esas personas se hagan los nombramientos. Ayudar al poder que de este modo nombra, y no debilitarlo, es el objeto principal de los exámenes que a los nombramientos anteceden."

La Comisión decía aún atinadamente a este respecto, en su segundo informe, al comentar la bondad de la ley del servicio civil que, como hemos dicho, no ha necesitado que se la modifique en los numerosos años que lleva de expedida: "El Congreso y el Ejecutivo cooperaron" promulgando dicha ley, "para ayudar a hacer lo que los funcionarios que expiden nombramientos han encontrado imposible hacer solos:" lograr que los más idóneos y los que tengan mejor carácter sean aquellos a quienes se nombre. Y ya leyes expedidas en 1853 y en 1855 en los Estados Unidos habían prevenido que no se nombrase sino a quienes se hubieren examinado previamente; pero el sistema, que desde entonces empezó a producir buenos efectos, no se cristalizó como hemos dicho en la forma superior que ahora tiene, sino en virtud de la ley de 16 de enero de 1883.

Para salvar todo escrúpulo, no estará de más recordar que si la ley referida ofrece al Ejecutivo el sistema más adecuado, para capacitarlo a fin de que pueda cumplir su deber de no elegir ni a individuos ineptos ni a quienes no sean honorables, deja al mismo Ejecutivo amplias libertades en la progresiva designación de los empleos a los que se extiende el sistema de exámenes que la propia ley indica, y expresamente previene que las reglas que, para cumplimentar todo esto se expidan, sólo

se expedirán en cuanto lo permitan las condiciones de la buena administración, las cuales, por otra parte, claro que únicamente el Presidente podrá definir, y que, para definirlas, lo único que habrá de guiarlo será la lucidez, cordura y alteza con que cumpla los deberes supremos de su encargo. Quédale pues íntegra, aun cuando la ley del Servicio Civil se expida, la libertad que en este punto necesita, e intacta, la responsabilidad que le corresponde.

CAPITULO VI

Cómo se forman los jurados de las oposiciones y los exámenes en el sistema de nombramientos del «servicio civil» americano.—El personal auxiliar.—Sanciones destinadas a evitar que la POLITICA corroa la administración.—Disposiciones en virtud de las que se asegura la implantación de la ley sin pretender imponerla de un golpe.

59.—Para poner por obra las reglas en virtud de las que se establezca el "servicio civil," se necesita un personal numeroso: si tienen que efectuarse oposiciones, o a lo menos exámenes de aptitud, es forzoso que se designen jurados; dado que el sistema debe llegar a extenderse a toda la administración, y que ésta abraza repúblicas enteras, tiene que haber muchos jurados; y puesto que en una vasta administración las vacantes serán frecuentes, esos jurados tendrán que trabajar a menudo.

Esto no significa que se necesite multiplicar excesivamente los empleados, puesto que los ya existentes pueden organizarse de tal modo que bajo su vigilancia se efectúen los exámenes. Ni sería bueno que se nombrase a otros para desempeñar este servicio, porque, aun cuando fueran sapientísimos, podrían perturbar las labores de las oficinas.

60.—Aun cuando sean los empleados ya existentes los que deban formar los jurados de oposiciones y de exámenes de aptitud, no podrán hacerlo sin que otros estudien el modo, las condiciones, las oportunidades en que aquellos servidores del país deban funcionar como jurados, califiquen las pruebas, y definan la forma en que tengan que hacerse constar los resultados de ellas. Quienes hagan tales estudios, serán los encargados de normar y complementar la realización del sistema; en los Estados Unidos, la Comisión del Servicio Civil instituída por la ley de 16 de enero de 1883; pero como la comisión no puede vigilar por sí misma que sus normas se cumplan, ya que será imposible que a la vez las defina; que observe sus deficiencias; que subsane sus errores, retocando al efecto las medidas que lo necesiten; que informe de cuanto en el particular se vaya haciendo; que recomiende las mejoras que en la legislación deban hacerse y que califique a los opositores y examinandos, y que vaya al través de todo el país para presenciar los exámenes, la ley que en los Estados Unidos constituyó el servicio civil, autorizó a la misma comisión para emplear a un examinador en jefe, "una parte de cuyo deber será actuar, hasta donde sea posible con los jurados, sea en Wáshington o en otros puntos, para conseguir que sean *apropiados*, *uniformes y justificados todos sus procedimientos*, que, por lo mismo, en todo tiempo podrán serle conocidos."

Sin duda para que este alto funcionario tenga mayor respetabilidad, el Procurador General de los Estados Unidos declaró en 26 de mayo de 1886 que debía nombrársele por el Presidente de la República previa consulta del Sénado y con la aprobación del mismo.

61.—Naturalmente la Comisión requiere otros auxiliares: un Secretario, que la ley dispuso fuese nombrado también por el Presidente; empleados inferiores, que la propia ley decidió pudieran ser, cuando se les necesite, un estenógrafo y un mozo, que sin duda la propia comisión podrá nombrar, ya que la ley referida no dice que el Presidente los nombre.

62.—Para la formación de los jurados de oposiciones y exámenes, la misma ley previene que no estén constituídos por menos de tres personas; que residan en el Estado o Territorio en los que deban prestar sus servicios; que sean allí miembros de la administración pública; que la Comisión no los designe sino oyendo previamente al jefe de la oficina de la que dependan; que la propia comisión puede substituirlos en cualquier tiempo por otros, y que funcionen dos veces al año, en un lugar céntrico, donde haya facilidades para que hasta ellos lleguen todos los solicitantes.

63.—La legislación de los Estados Unidos ofrece a los pueblos latinos motivos de extrañeza: es al propio tiempo muy general, y ve las cosas desde muy alto, como lo revela, por lo que respecta a la ley de organización del servicio civil, que en cierto modo deja todo encomendado al Presidente de la República y a la Comisión que constituye, a quienes otorga facultades amplísimas. Es a la vez muy minuciosa, y desciende a pormenores nimios, como cuando autoriza a la Comisión, para que tenga un mozo, o cuando señala el sueldo de éste, o cuando declara solemnemente que será obligación de los recaudadores de impuestos, de los administradores de correos y de los demás empleados del gobierno de los Estados Unidos, en los lugares que estén fuera del Distrito de Columbia, permitir el uso racional de los edificios públicos, para que se efectúen los exámenes y oposiciones a los que la propia ley se refiere, y facilitar por todos los medios correctos la realización de dichos exámenes. La propia minuciosidad se advierte también en el precepto por el que se manda al ministro de Gobernación que proporcione piezas y mobiliario convenientes, con luz y calefacción adecuadas, en la ciudad de Wáshington, para que la Comisión del Servicio Civil pueda hacer su trabajo, y que le dé el recado de escribir que necesite, así como el necesario servicio de imprenta.

Todas estas minucias, que un observador superficial juzgaría despreciables, son las que aseguran que las medidas de verdadera importancia no tropiecen con ciertas dificultades prácticas, al ser implantadas, y las que, antes del momento de la ejecución, así como a la hora de ésta, facilitan el concurso de todas las voluntades para el buen éxito, preparando, manteniendo y fomentando la indispensable sinergia social y el espíritu de universal y recíproco servicio, sin el que las repúblicas no tienen más que una vida precaria.

64.—Naturalmente la ley de organización del servicio civil vigente en los Estados Unidos incluye sanciones: es claro que estas llegan a ser

inútiles cuando una legislación ha penetrado tanto en el ánimo de quienes deben cumplirla que todos tienen eficaz voluntad de llevarla a efecto, y que sus transgresiones ya no se producen; pero esto no ocurre en gran número de casos; no acontece, sobre todo, con las leyes nuevas que aun no forman parte integrante de la conciencia social y respecto de las que es justa la bien conocida frase de Jhering: "una ley sin sanción es como una luz que no alumbra o como un fuego que no quema."

65.—La peculiaridad de la ley americana en este respecto es la que diferencia en general las leyes penales sajonas de las latinas, y especialmente de las mexicanas: en estas últimas el Código distingue cuatro diversos grados de circunstancias agravantes y de circunstancias atenuantes y dando a cada una un valor fijo por lo que a la pena se refiere, construye una aritmética de sumas y de restas que aplicada por el juez le define en cada caso la pena que debe imponer. En los Estados Unidos nó: no se distinguen por regla general en las leyes las circunstancias agravantes ni las atenuantes; pero se faculta al juez para que imponga las penas dentro de amplios límites, y se deja así que ejercite discrecionalmente su facultad de estimar y que falle según su conciencia. Sin duda lo que explica esta diferencia es la misma razón que explica por qué se dejan libertades muy grandes al Poder Ejecutivo para que interprete y ejecute las leyes: es que allí se tiene confianza en las autoridades y se cree en su rectitud, en tanto que aquí se desconfía de todos los hombres, y se está cierto de que por regla general abusarán del poder que se les confiera. Se tienen, en consecuencia, dos actitudes mentales diversas a su respecto. ¿Cuál es la preferible? Para el autor de este estudio no hay duda en este punto. La política fundada en la confianza recíproca no puede ser otra que la que se tenga entre gentes honorables; la de la desconfianza no puede servir sino entre gentes que no deben ocupar puestos públicos porque no merecen la fe que en ellos necesita tener la sociedad.

66.—La ley que organiza en los Estados Unidos el Servicio Civil se ha colocado fundadamente en el supuesto de que miembros de la Comisión, subordinados de la misma o personas que con ella traten, dificulten, entorpezcan o perturben de cualquier modo la correcta realización de los exámenes y las oposiciones destinadas a proveer de personas aptas y honorables para que se les encomienden los servicios públicos; pero al definir cuál sea la pena que se les aplique, simplemente declara que el culpable será castigado con una multa de 100 a 1,000 pesos; con prisión de 10 días a un año, o con ambas penas, y deja así amplia latitud a las autoridades para juzgar y castigar según su conciencia, dentro de extensos límites.

67.—Si las leyes de organización del servicio civil tienen por objeto conseguir que por ningún motivo escalen los puestos de la administración pública individuos que deban sus nombramientos simplemente al favor de los poderosos, y que dichos puestos no sean conferidos sino al mérito, que fácilmente y sin obstáculos se abra paso, es claro que deben incluir disposiciones por las que se ponga coto al vicioso sistema de nombrar por medio de recomendaciones, sólo aceptable y aun necesario mientras

otro menos imperfecto lo substituya, y es evidente que deben insertar disposiciones para evitar que la política entre a la administración y la corroa.

Por eso en la ley de organización del servicio civil americano que, como preámbulo para sugerir un anteproyecto de ley mexicana venimos estudiando, se previene:

Que ni quienes tengan que hacer exámenes o presidir oposiciones ni los que confieran nombramientos de conformidad con la ley referida, aceptarán recomendación ninguna de Diputados o de Senadores, si no es en tanto cuanto se refiera al carácter o al lugar de residencia del solicitante;

Que ningún funcionario o empleado de cualquiera categoría de ninguno de los poderes federales solicitará ni recibirá directa o indirectamente de nadie que reciba sueldos o remuneraciones del Gobierno de la Unión Americana, cantidades de ninguna especie para fines políticos, sean los que fueren;

Que nadie solicitará ni recibirá fondos para fines políticos en ninguna oficina o dependencia del servicio público;

Que ningún funcionario o empleado de los Estados Unidos separará, ascenderá, degradará o cambiará de empleo ni de sueldo o remuneración a otro empleado o funcionario, ni le prometerá hacerlo así, ni lo amenazará con efectuarlo de esa manera, porque dé o retire o deje de dar cualquiera contribución en dinero o cualquiera otra cosa de valor para fines políticos;

Que nadie que esté al servicio de la República entregará ni directa ni indirectamente a persona ninguna que forme parte del Gobierno, sea como funcionario o como empleado, dinero ni cualquiera otra cosa de valor, a cuenta de empresas de carácter político, o para fin político ninguno,

Y que quienquiera que quede convicto de violar cualquiera de las precedentes prescripciones será castigado con multa no mayor de 5,000 dólares, con prisión de no más de tres años, o con ambas penas, a discreción del tribunal que lo condene.

68.—Cuando se comparan los modos de legislar de los pueblos sajones con los de los pueblos latinos, otra diferencia puede advertirse: a menudo el entusiasmo generoso y a veces irreflexivo del latino, lo impulsa a querer que la nueva medida que se decrete produzca todos sus efectos desde luego y que, en consecuencia, se implante inmediatamente: si se juzga, por ejemplo, que las oficinas públicas están ocupadas por gentes que deben sus puestos al favor, y se pretende que los substituyan personas aptas, se destituye desde luego o se declara cesantes, a cuantos empleados haya en dichas oficinas, no obstante que varios, y acaso muchos, y quizá todos, pueden tener la competencia media que es dote común de los mortales. Así se presencian estos súbitos derrumbes de edificios sociales y se siembra la desolación en las familias.

Procedimiento radicalmente diverso y de moderación suma es el que impuso la ley de organización del servicio civil en los Estados Unidos, aun cuando el cambio de régimen que por esa ley se iba a llevar a cabo era más radical que cuantos en materia administrativa han ideado los pueblos latinos.

69.—Previno solamente: 1º, que dentro de sesenta días de la promulgación de la propia ley, el Ministro de Hacienda y el Administrador General de Correos, *ateniéndose tanto cuanto fuera posible a la clasificación de sus respectivos empleados entonces existente*, y por lo mismo sin hacer innecesarios cambios, subclasificaran a aquellos que trabajasen en oficinas donde hubiera 50 o más de ellos; 2º, que con posterioridad, de tiempo en tiempo, y bajo la dirección del Presidente de la República, subclasificasen también a empleados que trabajaran en relación con las referidas oficinas o con otras que de ellas dependieran; 3º, que subclasificasen asimismo para los fines de la propia ley, a los demás empleados y servidores del país que dependieran de sus departamentos, dando cuenta de ello al Presidente de la República por acuerdo del mismo; 4º, que periódicamente bajo la dirección del Supremo Magistrado de la Nación, el mismo Ministro de Hacienda, el Administrador General de Correos y los jefes de los demás Departamentos Federales del Poder Ejecutivo, así como los de las otras oficinas dependientes del Presidente, revisasen, para facilitar la ejecución de la ley del Servicio Civil, sus respectivas clasificaciones de empleados, incluyendo en las distintas clases de ellos los puestos subordinados que previamente no hubieran sido declarados sujetos a exámenes de aptitud; 5º, que después de seis meses de la expedición de la ley no se nombrara ya a persona ninguna para desempeñar un puesto de los que hubieren ido clasificándose para los efectos de la misma, sino hasta después de haber sufrido un examen o hasta que quedare demostrado que conforme a ella estaba exenta de la obligación de sustentarlo.

70.—La ley de organización del servicio civil americano da con estas disposiciones testimonio de la discreción con que procuró que las nuevas medidas se estableciesen: sin apresuramientos ni festinaciones, que pudieran haber sido funestas para la estabilidad de la misma ley; al propio tiempo, con firme perseverancia. Expresamente previno que la preferencia que para concederles empleos se había concedido a patriotas que exponiendo su vida hubieran luchado por el adelanto del país, en ningún modo se tuviesen por derogadas: que no se exigieran exámenes previos a los simples trabajadores o jornaleros que ocupara el gobierno, ni a quienes hubiesen de ser nombrados con aprobación del Senado, y que, por supuesto, no se restringiera de otro modo la autoridad del Presidente para nombrar a sus empleados.

71.—Para moralizar la administración, la ley dispuso, sin embargo, que no se podría nombrar para desempeñar un cargo de los que la propia ley tiene en cuenta, a persona ninguna que habitualmente bebiere bebidas embriagantes, ni mantenerla en puesto ninguno.

72.—Y con el fin de dar acceso a los cargos públicos al mayor número posible de personas de familias distintas, previno que si ya dos o más individuos de una misma estuviesen ocupados en el servicio público en los puestos a los que la propia ley se refiere, no se nombrara para ellos a un tercero; pero a efecto de evitar torcidas interpretaciones, el Procurador General de la República declaró el 12 de julio de 1907 que por familia sólo debía entenderse a "quienes vivan bajo el mismo techo, con

el *pater familias* cuyo hogar formen," aunque, por supuesto, la simple separación material que tuviera por objeto burlar las prohibiciones de la ley no sería de aceptarse como motivo suficiente para evitarla.

73.—Por otra parte, como será pernicioso para el buen servicio que se nulifiquen nombramientos de personas nombradas sin propósito de fraude, ni ocultación de hechos, aun cuando luego resulte que sean parientes que bajo un mismo techo vivan y que en los términos de la ley deban considerarse como constituyendo una familia; y como nada autoriza para que tales nombramientos se nulifiquen, el Procurador General de la República, declaró en 5 de junio de 1913, que no son de nulificarse. Y en fin, la Comisión del Servicio Civil ha reconocido, en 15 de junio de 1914, que no existe impedimento legal ninguno para que a personas de la misma familia se confieran nombramientos que no deban proveerse mediante previa oposición.

CAPITULO VII

Otros principios cardinales de buen gobierno.—Descentralización administrativa unificada.—Valorización de la eficiencia de los servicios. Ascensos, cambios de empleo y remociones fundados en dicha valorización.—Estatutos prohibitivos de sueldos extra, de remuneraciones globales, de desempeño gratuito de servicios, de acumulación de empleos y de remuneraciones injustificadas.—Principios que a este respecto rigen.—No puede ser motivo de remoción formar parte de asociaciones que promuevan el mejoramiento de los empleados, sino en casos que la ley defina.

74.—Dentro del sistema de nombramientos, definido para empleados del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos por la ley de 16 de enero de 1883 o fuera del mismo, hay un conjunto de reglas de buen gobierno que en todo caso parecen justificadas.

Es, en efecto, notorio que el Jefe del Poder Ejecutivo de un país debe tener facultad para dictar prescripciones por las que asegure la adquisición de los buenos empleados, señalando a este propósito los requisitos de edad, salud, carácter, conocimientos y habilidad que se necesitan para prestar servicios eficientes en cada una de las ramas de la administración; es claro que, a fin de certificarse de que quienes pretenden desempeñar los puestos para los que se requieren dotes especiales las tengan, el Jefe del Poder Ejecutivo debe poder designar personas que lo ayuden, y expedir reglamentos que normen la conducta de los empleados. Es notorio asimismo que siempre que en nada contradiga las reglas fundamentales expedidas por el Jefe del Poder Ejecutivo, el jefe de cada departamento puede expedir los reglamentos especiales que definan el comportamiento de sus empleados, la distribución de los negocios entre los mismos, y el modo de guardar los documentos, archivos y propiedades de cada oficina, así como la manera de hacer uso de ellos.

75.—Estos principios, que norman la administración pública en los Estados Unidos, significan claramente que las disposiciones que en cuanto a los empleados y sus labores existen, lo mismo que las de toda la administración pública, tienen grados diversos de generalidad: que las que el Poder Legislativo expide son las de generalidad más grande, y precisamente por lo mismo ni pueden ni deben incluir ciertos pormenores; que las que le siguen en generalidad, encerradas naturalmente en las primeras, derivan del Jefe del Poder Ejecutivo, que no entra sin embargo a los puntos definidos por las disposiciones especiales de cada departamento, y que las que tienen radio de acción más circunscrito son las expedidas por los jefes de éstos y por los de las oficinas, siempre, por supuesto, dentro de las disposiciones más generales que les correspondan. Es lo mismo que

lo que pasa en las dos viejas organizaciones modelo: en el ejército y en el clero: el general en jefe dicta las disposiciones a las que todos deben someterse; así como para su diócesis un obispo; pero las reglas especiales no quedan definidas sino por el jefe del pequeño grupo que tenga que cumplimentarlas, aun cuando, por otra parte, lo tenga que hacer siempre dentro de las reglas generales.

De conformidad con esto, no define en los Estados Unidos el Presidente de la República, si se aceptará o no el servicio de las mujeres en las oficinas, sino que los jefes de éstas son los que resuelven qué haya de hacerse en este punto.

Así también no toca al Presidente decidir si en una oficina podrá reducirse el número de empleados, substituirse algunos de mayor categoría por otros de categoría inferior, o vice versa, sino que estas decisiones son del resorte del jefe de cada departamento, que, no obstante, no puede excederse en el importe total del respectivo presupuesto, ni hacer de tal modo reducciones de empleados, que queden fuera del personal, si no es por ineptitud o mala conducta, individuos a quienes por especiales motivos, tales como servicios eminentes prestados al país, se les hubiere preferido para emplearlos.

De idéntico modo no puede tocar al Presidente de la República la facultad de nombrar y remover al personal de las oficinas, sin más guía que su libre arbitrio, sino que debe hacerlo por conducto del jefe del respectivo departamento, y mediante, para los nombramientos, los exámenes de admisión u oposiciones que correspondan; y, para las separaciones de empleos, la justificada estimación de la ineptitud o mala conducta del empleado de que se trate, hecha por el jefe del departamento respectivo.

76.—La división del trabajo y la jerarquización de funciones que todo esto entraña deja de hacerse al azar—con las injusticias, torpeza se irreflexiones que fácil y aun involuntariamente ocurren en todo poder sin límites—, cuando se expiden para normarlas, disposiciones generales, y a fin de contribuir a su cumplimiento, tiene que constituirse una *Comisión ad hoc*, más o menos análoga a la del Servicio Civil que en los Estados Unidos trabaja, confiriéndole el encargo de organizar paulatinamente lo que se necesita para asegurar la eficiencia del servicio.

77.—El decreto de 23 de agosto de 1912 previno en los Estados Unidos, corroborando estas fundamentales orientaciones, que la "Comisión del Servicio Civil, previa aprobación del Presidente," establecerá "un sistema de evaluación de eficiencia de los servicios clasificados en los varios departamentos del ejecutivo en el distrito de Columbia; sistema que se fundaría en los registros del trabajo hechos en cada departamento, y que señalaría un mínimum de eficiencia, que cada empleado tendría que alcanzar antes de que pudiera ascendérsele, así como una tasa bajo la cual nadie podría caer sin ser cambiado de empleo, y otra que, caso de descenderse bajo ella, daría lugar a la separación por causa de ineptitud, todo ello de acuerdo con reglas que la misma Comisión elabore." Un decreto de 4 de marzo de 1915 creó, en fin, una *Sección de Eficiencia*, cuyo jefe, nombrado por el Presidente de los Estados Unidos, tendría que informar cada

año al Congreso, por conducto del mismo Presidente, acerca de la naturaleza y progresos del trabajo que en todo esto fuera haciéndose.

78.—Aun cuando es todavía demasiado pronto para juzgar de los resultados de este nuevo servicio, es claro que pueden tenerse ya por bien probadas ciertas ideas fundamentales que cuentan en su apoyo con la experiencia concorde de muchas naciones: entre ellas se destacan las dos de que hacen mérito los párrafos precedentes: que para ser eficiente el gobierno tiene que *jerarquizar las facultades* de nombrar, mandar, organizar y finalmente remover a sus empleados, de tal suerte, que el Jefe del Poder Ejecutivo deje libertades amplias a sus subordinados, dentro de las medidas generales que les imponga, y que éstos también las concedan a quienes de ellos dependan, desarrollando así una forma racional de *descentralización administrativa,* que a pesar de ello esté fuertemente *unificada;* que se asegure la adquisición de buenos empleados por un sistema de oposiciones y exámenes cuyos pormenores se confíen a comisionados especiales, y que se valorice progresivamente la eficiencia de cada uno, en términos cuerdos y racionales, para fundar los ascensos, los cambios de servicios y las remociones, insistiendo, no obstante, desde luego, en que tales valorizaciones presentan el peligro de que sugieren aparentes justificaciones de medidas que acaso sean injustificadas, y que, por lo mismo, no deben llegar a ponerse en planta sino con tino y discreción.

79.—Sean cuales fueren el sistema que para normar la administración se acepte, el que se adopte a fin de encontrar quiénes sean aptos para los servicios públicos, y el que se imponga para valorizar la eficiencia de cada uno de los empleados, las autoridades no deben tener libertad absoluta en todo lo que a éstos corresponda. En el presente punto, como en cuanto a la existencia social se refiere, va siendo verdad evidente que la libertad sin límites es la tiranía sin medida, y que el derecho tiene como principal papel fijar a las actividades humanas un hasta aquí, que coincide con el punto mismo en que de benéficas que pueden ser, lleguen a transformarse en perjudiciales.

80.—De estos principios se derivan preceptos que en la legislación americana se conocen con el nombre de estatutos prohibitivos: tales son: el que veda que se acepten, aunque se ofrezcan gratuitamente, servicios de un personal que exceda del que la ley autorice, salvo en casos de súbita emergencia que entrañen pérdida de vidas humanas o destrucción de propiedades; el que condena que una autoridad pacte con determinado individuo que recibirá sueldo menor que el que la ley le fije; el que manda que no se disponga de suma ninguna de partidas globales para compensaciones extra, de servicios, sino en tanto cuanto se haya hecho así durante el año fiscal precedente; el que previene que nadie que haya sido empleado con un salario específico, recibirá compensaciones extra, con cargo a partidas globales, sin incluir, sin embargo, en esta regla a jornaleros o personas de análogas labores, ni a individuos dedicados a tareas estrictamente científicas o técnicas, salvo que sean empleados de planta; el que determina que no se creen por el ejecutivo empleos para el pago de cuyos sueldos no haya concedido previamente las sumas necesarias el

poder legislativo, ni se señalen a dichos empleos otras compensaciones que las que el mismo legislativo fije; el que decide que, salvo autorización especial concedida por la ley, nadie que reciba de la Federación un sueldo que suba a 2,500 dólares, podrá ser nombrado para ningún otro empleo retribuído por la misma Federación, a cuyo propósito resoluciones del poder ejecutivo, expedidas en 17 de enero de 1873, declararon que era de esperarse que personas que sirviesen un empleo de la Federación no desempeñaran a la vez ningún otro de cualquier estado, territorio o municipio, salvo unas cuantas excepciones.

81.—Por razones idénticas a las que explican prohibiciones de esta naturaleza, las leyes americanas prohiben también: que se paguen a un empleado sueldos o remuneraciones a causa de que haga labores que a otro correspondan; que se le den gratificaciones, salvo que leyes expresas las autoricen, con motivo de servicios extraordinarios, y que se les suministren sumas ningunas adicionales a sus sueldos, ni aun cuando dichos empleados hayan hecho desembolsos para servicios públicos, o prestado cualesquiera servicios, a no ser que leyes explícitas así lo manden; todo lo cual tiene evidentemente por objeto impedir que nazcan y se desarrollen las granjerías que por desgracia caracterizan toda suerte de gobiernos en el favoritismo fundados.

82.—De mayor importancia son aquellas prohibiciones que tienen por objeto impedir que la administración pública retire injustificadamente a sus puestos a los buenos servidores del estado: gobernantes americanos consideraron en principio que bastaba para asegurar la estabilidad de los cargos públicos incluídos en el "Servicio Civil," que se lograse que sus vacantes no pudieran cubrirse sino por medio de oposiciones o exámenes, puesto que en la gran mayoría de los casos el mal gobernante destituye a los empleados con el fin de aprovechar sus puestos para darlos a determinadas personas, y si no puede hacer esto último ya que sólo le sea lícito nombrar a los que en oposiciones triunfen, desaparecerá el principal incentivo de las remociones. Con posterioridad, en 22 de junio de 1906, el gobierno americano implícitamente reconoció que hay casos en los que envidias y malas pasiones disfrazadas so color de celo por el bien público, incitan a gobernantes a destituir, separar o degradar a determinados empleados, simplemente para perjudicar a éstos y aun cuando nadie pueda tener la seguridad de que en su beneficio se aprovechen las vacantes; y por lo mismo dispuso que persona ninguna del "Servicio Civil" de los Estados Unidos, que a oposiciones o exámenes deba sus puestos, podrá ser removida de ellos, "salvo por causa tal que promueva la eficiencia de dicho servicio; por razones dadas por escrito, y en el concepto de que se le hagan saber previamente los cargos que en su contra hubiere, se le dé una copia de los mismos, y se le conceda tiempo razonable para presentar también por escrito sus descargos, con las comprobaciones que los sostengan, sin que, no obstante, se autoricen pruebas testimoniales ni otras diligencias, a no ser a discreción de la autoridad que decrete la remoción. Entonces también el propio gobierno dispuso que con todos los documentos que a una remoción se refiriesen, se formara

expediente, que se depositara en el archivo de la oficina de que se tratase, y que en el mismo expediente se incluyeran en su caso las razones de la reducción de categoría o de sueldo que sufriera el empleado; así como que se extendieran copias de todo a este último y a la Comisión del Servicio Civil, si las solicitasen.

83.—Es común condición de todas las leyes que, si aplicadas cuerdamente pueden producir resultados benéficos, su aplicación en casos no previstos por el legislador puede llegar a ser funesta. De aquí la necesidad de los distingos y las excepciones. Que los empleados que desempeñan servicios satisfactorios no deban ser removidos, si no es por causa justificada y después de que se oigan sus descargos, parece tan bien fundado que apenas ocurre la idea de que de tal principio puede abusarse; y no obstante, el abuso es posible de parte de la autoridad cuando la causa justificada de la separación queda definida por la autoridad misma que la separación decrete: entonces es posible que juzgue causa bastante para decidirla, la que no lo sea. El abuso en cambio es posible por parte del empleado cuando el derecho de defensa que se le conceda se transforme en sus manos en un medio de obstrucción de medidas realmente útiles para la depuración del personal administrativo. Un justo medio entre estos extremos de posibles abusos parece estar representado por las cuerdas disposiciones del gobierno americano a las que acabo de referirme: en ellas el derecho de defensa de los empleados no va tan lejos que pueda originar amparos u otras diligencias judiciales por medio de las que se impidiese la libre marcha de los servicios administrativos; pero existe, como debe existir, para evitar los abusos de las autoridades.

84.—Las disposiciones vigentes en los Estados Unidos reconocen explícitamente que el hecho de que un empleado pertenezca a una asociación de empleados postales, no afiliada con otras asociaciones privadas y que imponga a sus miembros el deber de declararse en huelga para disminuir sus horas de trabajo, mejorar sus sueldos y obtener licencias o presentar quejas y reclamaciones al Congreso, no será causa ni de remoción ni de disminución de sueldo o de categoría.

La conciencia colectiva del país, que así ha reconocido en 24 de agosto de 1912, el derecho que a los empleados postales asiste para procurar el mejoramiento de sus condiciones económicas, y que así ha garantizado también el ejercicio de ese derecho sin que por él se perjudique a los mismos empleados, señala a sus concesiones, como acaba de notarse, un límite: que la asociación de los referidos empleados no esté afiliada con otras de carácter privado. Es el mismo principio el que prevalece: que no hay actividad que no sea reprensible cuando se vuelve sin medida y que la libertad exige, si no ha de convertirse en licencia, que se le señalen como restricciones las que deba imponer el bien de todos.

Debo agregar, no obstante, que en los momentos en que reviso esta página (el 4 de junio de 1920) está discutiéndose por distinguidos pensadores americanos si no debe restringirse el derecho de huelga en caso de que por su ejercicio se perjudique parte considerable de la sociedad. La moral exige tal restricción. Así lo sostuvo el autor de este libro desde el año de 1915.

CAPITULO VIII

Restricciones que se imponen respecto de cambios de empleos.—Para evitar ocasiones de desmoralización del servicio, prohibiciones relativas a presentes que se ofrezcan a los superiores.—Falsedades referentes a los requisitos que los empleados deben llenar.—Limitaciones del poder de las autoridades por lo que toca a compromisos futuros.—Otras medidas prohibitivas cuyo fin es lograr la pureza de la administración y la facilidad de la común inteligencia recíproca, fundada en el buen crédito de todos.

85.—El buen orden administrativo requiere que los empleados no cambien frecuentemente de lugar en el que presten sus servicios. Llevarlos a menudo a puestos diversos, aun cuando sean de igual índole, tiene que producir dificultades de adaptación material, y sobre todo de adaptación social. En un régimen ya establecido, la regla que para impedir cambios de personal entre departamentos del gobierno americano prevalece, es, como regla general, buena, aun cuando tiene que entrañar que se acepten bien justificadas excepciones.

86.—Por otra parte, aun nombrados satisfactoriamente empleados idóneos, y aun cuando tengan en sus puestos suficiente estabilidad, la administración será viciosa si no se imponen medidas prohibitivas de otra naturaleza: la lenidad de los superiores para castigar las faltas de los subordinados y su debilidad para procurar se les ascienda o se les mejore, sin justificadas razones, se ven estimuladas siempre que los superiores reciben presentes de los subordinados. Para evitar esto, disposiciones vigentes en los Estados Unidos previenen terminantemente que ni los subordinados podrán hacer presentes a sus superiores, ni cuotizarse para ofrecérselos, ni aun solicitar cuotas destinadas a ese fin, y que los superiores no podrán tampoco recibir presente ninguno de sus subordinados.

87.—Como todas las características buenas o malas del hombre, la malicia humana es infinita: muchas disposiciones excelentes se vuelven nugatorias porque la falsedad las adultera; si hay leyes que prevengan que para desempeñar determinados puestos se necesiten determinados requisitos: de edad, de salud, de carácter, de conocimientos, de destreza, y quien tiene legalmente facultad para decidir si una persona posee o no dichos requisitos asegura en falso que los posee, su dicho nulifica la bondad de la ley que los mencionados requisitos exige. Dejar sin castigo falsedades de esta naturaleza orilla a punibles perjuicios que la administración sufre. Actos de esta especie defraudan al país de los buenos servicios que empleados honorables podrían prestarle, y por eso es por lo que las autoridades americanas los consideran comprendidos en las le-

yes que mandan que si dos o más personas conspiran para cometer cualquiera ofensa contra los Estados Unidos, o para defraudarlos, y una o más de esas personas efectúan cualquier acto que tenga por resultado lograr el fin de su conspiración, se les impongan hasta 10,000 dólares de multa, hasta dos años de prisión o juntamente estas dos penas.

88.—Estas y otras medidas tienen especial importancia porque marcan un hasta aquí a las actividades de los empleados y de sus jefes; señalan las que son ilícitas y determinan las condiciones de una buena administración. En otro orden de ideas, es claro que si ejercitan sin trabas su poder quienes por el puesto que ocupan tienen suma considerable del mismo, pueden sentirse con frecuencia tentados a efectuar actos cuyo pernicioso alcance tal vez ni ellos mismos advierten, y que la cordura que la experiencia gubernamental de los pueblos va atesorando debe aprovecharse para vedar a las autoridades actos de dañosas consecuencias.

Si, por ejemplo, una autoridad contrae para el Gobierno compromisos de pagos no amparados por los presupuestos de gastos que previamente se hayan aprobado por quien deba decidirlos, es claro que con esto impone al país obligaciones futuras que no tiene derecho de imponerle sino cuando expresamente se le haya autorizado para hacerlo así, y sólo dentro de los límites explícitos de dicha autorización. En consecuencia, si, transgrediendo la órbita de sus facultades, acuerda gastos para los que no haya dinero concedido de antemano, debe sufrir una pena; la que, de acuerdo con las disposiciones vigentes de los Estados Unidos se impone, consiste en la separación sumaria del empleo y multa de no menos de 100 dólares o prisión por no menos de un mes.

89.—Medidas prohibitivas también, pero que no sólo afectan a autoridades que traspasan los límites de sus funciones, sino que pueden extenderse también a otros individuos, y que, como las anteriores, tienden a asegurar que se tenga una administración honrada, son las que castigan a quien en una protesta hecha ante cualquiera autoridad, afirme o subscriba cualquier aserto que no crea verdadero. Tales individuos son considerados en los Estados Unidos como perjuros y se les impone por su delito, pena de multa hasta por 2,000 dólares y la de prisión hasta por 5 años. Toda sociedad, en efecto, subsiste y prospera en tanto que los individuos que la forman pueden tener confianza unos en otros: cualquier acto que debilita o destruye la fe recíproca de los hombres es de malas consecuencias para la cohesión social, y debe ser castigado.

90.—Por razón análoga las leyes americanas castigan hasta con 1,000 dólares de multa, con prisión que pueda subir a 10 años o con ambas penas, a quienes falsifiquen documentos para defraudar a los Estados Unidos; a los que ayuden a falsificarlos, a los que, a sabiendas de que son falsos los declaren buenos, y a los que los hagan llegar a las oficinas públicas.

91.—En fin, naturalmente otras disposiciones prohibitivas se imponen en los países cultos: las que tienen por fin impedir toda forma de cohecho o de distracción de fondos públicos en beneficio de servidores del país; y son tan evidentes que desde tiempos remotísimos se las ha tenido en cuenta.

B.—LAS PRIMERAS DE LAS REGLAS DERIVADAS DE LA LEY ORGANICA

CAPITULO IX

Necesidad de reglas derivadas de las leyes fundamentales.—Qué especie de modificaciones han sufrido las expedidas por el Presidente de los Estados Unidos para la buena ejecución de la ley del servicio civil de 16 de enero de 1893.—La primera de las reglas vigentes en los Estados Unidos para lograr que la administración pública tenga perfecta independencia de la política y de la religión.

92.—Que el sistema orgánico de la administración americana no ha nacido perfecto ni se ha perfeccionado en un día, es una verdad que se vuelve evidente a poco que se examine su historia; sus buenas conquistas se han ido realizando, una tras otra; las medidas que han ido decretándose para perfeccionarlo, han ocupado decenas de años, y es de preverse que aún alcanzará nuevos perfeccionamientos. Ninguna de ellas, sin embargo, tiene tal naturaleza que nulifique o destruya las orientaciones iniciales. El crecimiento efectuado es semejante al de un grande árbol cuyas ramas se multiplican en ramillas y ramúsculos; pero no sólo sin afectar, sino antes bien, robusteciendo la vitalidad del tronco. El tronco del sistema es, y sigue siendo en los Estados Unidos, la ley de 16 de enero de 1883, que antes hemos analizado, y que representa la voluntad del Poder Legislativo, esto es, del pueblo, de tener servicios administrativos estables y eficientes.

93.—Conforme a la misma ley, el Poder Ejecutivo, o más propiamente, el Presidente de la República, tenía que expedir reglas que sirviesen para que la ley referida se transformara en hechos. Reglas como las que estamos considerando, equivalen en la vida práctica de las naciones a los *axiómata media* de los sabios que, entre las grandes verdades de las leyes últimas de la naturaleza y el fecundo campo de los hechos concretos, ponen el eslabón de sus principios; ni tan amplios y abstractos como las leyes últimas ni tan específicos y singulares como los hechos concretos.

94.—Las reglas que el Presidente de los Estados Unidos ha expedido para ejecutar la ley del Servicio civil, no han permanecido, como esta última, invariables; se promulgaron primero las de 7 de noviembre de 1883, y se las retocó luego numerosas veces, en el curso de los años posteriores; revisadas sistemáticamente el 6 de mayo de 1896, continuaron enmendándose con posterioridad, y asumieron nueva forma en 15 de abril

de 1903 y en 15 de octubre de 1915; pero al través de sus sucesivos aspectos han conservado naturalmente incólumes los principios de la ley de 16 de enero de 1883 de la que se derivan, y han puesto así de manifiesto la cordura de no recargar la ley fundamental con disposiciones secundarias, que forzosamente deben irse modificando, sino poner en ella solamente los grandes principios permanentes.

95.—Las reglas en el año de 1915 expedidas, tienen particular interés, porque resumen la experiencia de los Estados Unidos hasta dicho año. Son diez y seis; cada una de ellas condensa, como va a verse en seguida, sanas prevenciones de buen gobierno, en todo de acuerdo con la ley fundamental.

96.—Trata la primera, de *asegurar la separación que debe existir* entre la política, por una parte, *y la administración*, por la otra, y de mantener la que es indispensable que haya entre *ésta y la religión.* Tiene así por objeto dar a la administración pública, que, como hemos dicho, es aquella forma del servicio social sin la que las sociedades perecen, se enferman, degeneran o se debilitan, la independencia que le es indispensable, y a lograr, al propio tiempo, que la vida política del país quede a cubierto de las asechanzas que puedan tenderle elementos más o menos poderosos de la administración. Al efecto prescribe que: "persona ninguna del servicio civil ejecutivo se servirá de su autoridad oficial ni de su influencia para interferir en una elección o afectar los resultados de la misma y que aunque quienes formen parte del servicio civil, de conformidad con estas reglas, conserven, por supuesto, su derecho de votar como les plazca y el de expresar privadamente sus opiniones sobre asuntos políticos, no tomarán parte activa en manejos políticos ni en campañas de esta especie." Vese por esto que el gobierno de los Estados Unidos ha limitado, como era justo, la actividad que en materia de política tengan los empleados del Poder Ejecutivo. Y no habría que decir que tales limitaciones se suponen por sí solas, y que están ya en la conciencia de todos, de suerte que es innecesario declararlas. Poner en leyes escritas las convenciones acordes de la conciencia pública ha sido y es en todos los pueblos obra meritoria de la legislación. Desde el momento en que una ley hace solemne la buena regla social que implícitamente cada uno acepta, esa buena regla se hace más perentoria y su imperio más seguro.

97.—De conformidad con esta regla, está vedado a los empleados y funcionarios a los que la misma regla se refiere, según lo manifiestan declaraciones expresas de la Comisión del Servicio Civil, ser candidatos para delegados de una convención política o para miembros de la mesa directiva de la misma; pronunciar en ella discursos o hacer mociones; preparar o ayudar a formular resoluciones; tomar cualquiera parte prominente o simplemente activa, de otro modo que como simples espectadores, en las reuniones de fines políticos; publicar periódicos de carácter político, o tener conexiones editoriales, administrativas o financieras con cualquiera de los mismos; escribir para que se publiquen, o publicar cualesquiera cartas o artículos firmados o no en favor o en contra de cualquier partido político, candidato, facción o medida; distribuir impre-

sos o distintivos de propaganda política; simplemente usar tales distintivos; hacer circular, aun sin firmarlas, peticiones políticas, incluyendo entre ellas las que se refieran a los derechos de iniciativa, de *referéndum* y de revocación, lo mismo que a las que pretendan que se hagan determinados nombramientos, y, en general, hacer actos que tiendan a manifestar que quien los efectúe ha llegado a identificarse prominentemente con cualquier movimiento, facción o partido políticos, o con el triunfo o fracaso de cualquier candidato a ser elegido para oficinas públicas.

98.—La misma regla que estamos considerando, previene que ni en los cuestionarios que se formulen como parte integrante de las solicitudes de quienes aspiren a ser empleados del Servicio Civil, ni en los exámenes u oposiciones a que se les someta para comprobar su aptitud, se incluirá pregunta ninguna cuyo objeto sea informarse de las opiniones o filiaciones políticas o religiosas del solicitante; que no se harán investigaciones de ningún género referentes a tales opiniones o filiaciones, y que de cuanto en lo particular se llegue a tener noticia no se haga caso, así como que ninguna persona que esté en el Servicio Civil podrá, a causa de opiniones o filiaciones políticas o religiosas, hacer distinción ninguna, ni amenazar con que la haga, ni prometer que la hará, a favor o en contra de nadie que quiera llegar a ser empleado del mismo Servicio Civil. La Comisión del propio Servicio ha declarado, con referencia a esta regla, y a fin de evitar toda duda, que individuos de mala intención pudieran suscitar a su respecto, que: "hacer distinciones políticas" (con referencia a la propia regla) "significa nombrar, ascender o de cualquier otro modo favorecer por razones políticas a un empleado, a una persona a quien pueda nombrarse para que desempeñe algún puesto o a un individuo que pretenda se le nombre; o, por lo contrario, también a causa de razones políticas, retirar el nombramiento o el ascenso conferidos, o cualesquiera otras ventajas que se hubieran otorgado, a un empleado, a un individuo a quien se quiera conferir un nombramiento, o a una persona que aspire a prestar servicios en la administración pública." Tan explícitas como las palabras que acaban de leerse son las declaraciones de la misma Comisión que dicen que: "un funcionario que nombre o rehuse nombrar a un individuo, a causa de que dicho individuo tenga o no tenga ciertas opiniones políticas; que haga investigaciones de cualquiera naturaleza que sean, directa o indirectamente, en cuanto a la filiación o a las opiniones políticas de un aspirante a ser empleado, o que perjudique a otro a causa de que rehuse prestar servicios políticos, inmiscuirse en acciones políticas o contribuir con dinero para fines políticos, o que con motivo de servicios políticos ascienda o mejore a un empleado, viola la ley del Servicio Civil y las reglas del mismo."

99.—En su loable empeño de perseguir toda infracción del espíritu de la ley que tiene por fin asegurar la separación entre las actividades políticas y las administrativas, la Comisión ha declarado, en octubre de 1913, que "se presumirá que se hace por razones políticas la remoción de un gran número de empleados de una oficina que tengan el mismo credo político; y que el peso de la prueba de que haya habido justas cau-

sas para remociones de esa naturaleza, cae sobre el funcionario que decrete dichas remociones."

100.—En fin, para apartar la intromisión de la política en la administración, la misma regla, con relación a la que se han hecho las precedentes declaraciones, estatuye que: "no se tendrá en cuenta, ni se archivará por la Comisión o por cualquier empleado que tenga que intervenir de ningún modo en el conferimiento de los nombramientos o de los ascensos, recomendación ninguna que entrañe datos acerca de las opiniones o filiación políticas de un solicitante, un individuo nombrable o un empleado." Y con referencia a este precepto, la circular número 1236, girada por la Comisión, en octubre de 1913, ha declarado que "es deber de los funcionarios que intervienen en el conferimiento de los nombramientos o de los ascensos, rehusar recibir o considerar cartas que revelen cuáles sean el credo político o religioso de un solicitante, de un candidato a ser nombrado o de un empleado, y que es también su obligación explicar a quienes tales cartas les dirijan que ni pueden hacer caso de ellas ni archivarlas."

101.—La repetición de estos preceptos en numerosas y variadas formas expresa, con perseverante energía, la convicción que todo el mundo tiene de que es preciso, por todos los medios, incansable y tenazmente, cerrar la puerta a toda intromisión de factores religiosos o políticos en los actos necesarios para allegar, mantener y remover o mejorar a quienes presten servicios en la administración pública, y corroboran la gran verdad de que sólo la aptitud y la honorabilidad del personal administrativo deben normar cuanto al propio personal se refiera, ya que éste es el único medio de asegurar que dicho personal sea eficiente, y que, por lo mismo, el pueblo obtenga los servicios que para subsistir y prosperar necesita y que, en consecuencia, tienen que ser permanentes.

102.—Por eso es también por lo que el acuerdo presidencial de 30 de diciembre de 1911 previene que los carteros rurales no podrán formar parte en campaña política ninguna, y que, si violan este precepto, serán removidos del servicio o se les castigará de otro modo, oyendo al efecto en cada caso a la Comisión del Servicio Civil.

CAPITULO X

Qué empleados deben quedar comprendidos en el sistema de oposiciones y de exámenes establecido para cubrir las vacantes.—Disposiciones encaminadas a impedir excepciones que no estén legalmente justificadas.

103.—La segunda delas reglas en el año de 1915 revisadas sistemáticamente por el Presidente de la Unión Americana por lo que a la ley del servicio civil se refiere, tiene por objeto definir qué empleados quedarán comprendidos en el sistema de oposiciones y exámenes por las propias reglas establecido o, en otros términos, ¿cuáles formarán parte de lo que se llama el "servicio civil clasificado"?

104.—Hemos dicho que la ley de 16 de enero de 1883 lo único que prescribió al Presidente de la República es que dicho sistema principiara desde luego a implantarse, señalándole al efecto un término dentro del que esto se hiciera, e indicándole en qué oficinas se iniciaría. Se procedió de conformidad con esto, y la comisión del servicio civil pudo ya en el primero de sus informes, remitido al Presidente en 7 de febrero de 1884, manifestar que el sistema se había extendido a 13,924 plazas, y que poco después había llegado a 14,000. Entonces la propia comisión hizo notar que el número total de empleados del servicio civil en los Estados Unidos subía a 110,000 personas; pero que gran número de ellos tenían que considerarse como operarios o trabajadores; que había unos 48,434 administradores de correos, 4,017 empleados en el servicio postal de los ferrocarriles y 4,010 en el de rentas interiores fuera de Wáshington; que los empleados en el servicio diplomático y consular eran también muchos, lo mismo que los que trabajaban en el Congreso y en los tribunales federales y que, dado que a ninguno de estos se extendían los efectos del sistema, podía considerarse que habían entrado ya a él prácticamente todos los que desde el principio se dispuso que en él quedaran incluídos.

105.—Desde la expedición de la ley del servicio civil el número de los individuos en ella comprendidos ha venido creciendo constantemente: de conformidad con los datos del último informe que me ha sido posible consultar, el 13 de noviembre de 1915 el total de empleados que del Poder Ejecutivo dependían llegaba a 455,689, y de ellos estaban ya comprendidos en el servicio civil clasificado 292,296; pertenecían a la categoría de puestos no sometidos a oposiciones (sino a simples exámenes de admisión) o a la de individuos exceptuados a causa de razones que después consideraremos, 125,239; estaban aún fuera del servicio civil clasificado 27,464, y dependían directamente del Presidente de los Estados Unidos

10,690, o lo que es lo mismo, un poco más del 64 por ciento de los nombramientos de servidores del país dependientes del Poder Ejecutivo estaba ya comprendido en 1915 en el sistema de oposiciones. ¿Por qué no los demás? Porque dicho sistema no puede aplicarse con buen fruto en todos los casos, y porque lo que interesa es asegurar la eficiencia del servicio. Todos, sin embargo, en otro sentido, quedaron incluídos en las disposiciones de la ley de 16 de enero de 1883 desde que ésta se expidió. Sus aparentes excepciones no hacen más que ratificarla. Así lo va a comprobar, en efecto, el examen de la segunda de las reglas que para cumplimentar dicha ley revisó el Presidente en el año de 1915 y que vamos ahora a examinar.

106.—De conformidad con ella, "el servicio clasificado incluye todos los funcionarios y empleados de la administración civil ejecutiva de los Estados Unidos que hayan sido hasta aquí nombrados o empleados, o que en lo sucesivo lo fuesen, para puestos ya existentes y para los que después se creen, sea cual fuere su función o designación, y cuyos servicios estén recompensados, ya por sueldo fijo, ya de cualquiera otro modo, exceptuando a personas empleadas como trabajadores y a las de nombramientos que requieran confirmación del Senado. Ninguno de los derechos que a dicho servicio clasificado se atribuyen tocará a individuos cuyo nombramiento o designación para desempeñar labores de las comprendidas en el propio servicio se haga con violación de las reglas del mismo."

Con referencia al principio contenido en este precepto, el Procurador General de la República reconoció el 12 de febrero de 1908 que aun cuando es claro que el Congreso puede, en cualquier tiempo que lo juzgue necesario o conveniente, exceptuar de las reglas que estamos considerando un puesto o una clase determinada de puestos públicos, para hacerlo así debe manifestar claramente su intención de que dichas reglas no se obsequien en el caso o casos que de un modo expreso señale. Esta declaración del Procurador pone de manifiesto una vez más el grado en que todo el mundo reconoce en los Estados Unidos la conveniencia de que los cargos de la administración pública se confieran y se pierdan, de conformidad estricta con las reglas del servicio civil, como condición forzosa de buen gobierno.

107.—Definido lo que comprende el servicio clasificado, la propia regla segunda estatuye que en él "nadie será nombrado empleado, ascendido o transferido a otro puesto" "sino hasta que sufra satisfactoriamente un examen, de conformidad con estas reglas, a menos de que especialmente lo exceptúe alguna de las mismas."

Por los términos de la prescripción que acabamos de transcribir se ve que el medio establecido en otro tiempo tímidamente para conseguir buenos servidores del país no ha hecho más que robustecerse cada día y volverse más y más comprensivo; pero se advierte también que queda reconocida la posibilidad de que tenga excepciones, siempre que estas no sean arbitrarias.

108.—La propia regla agrega que, en los casos de excepción que después se indicarán, los nombramientos para cubrir las vacantes pueden ha-

cerse, sea sin examen ninguno, o sin examen en forma de oposición; pero que, aun entonces, el funcionario que extienda dichos nombramientos queda en libertad para hacerlo mediante oposiciones, y que, naturalmente, quienes así fueren nombrados, tendrán todos los derechos que a nombramientos de esta especie se adscriben.

109.—Por otra parte, para evitar que se burlen estos preceptos nombrando primero sin "oposición" previa a una persona, por considerar su puesto entre los exceptuados del requisito referido, y señalándole en seguida las labores de otro puesto que sí requeriría dicha oposición, la misma regla segunda declara que esto no podrá hacerse; pero, como el fin último de todas estas disposiciones es lograr el buen servicio, permite que tal señalamiento de labores se haga, *siempre que la comisión lo apruebe*, ya que ésta es el órgano supremo del Gobierno por cuanto se refiere a asegurar la eficiencia de las labores administrativas.

110.—Aun dando tal franquicia a la comisión, ésta declaró, en 17 de abril de 1894, que entendía que si se disponía que un émpleado de un puesto exceptuado de oposición previa, fuera a desempeñar funciones diversas de las de su cargo, sólo era posible permitir que lo hiciera así, *en adición* a las funciones de su cargo, pero no desentendiéndose de ellas.

111.—Asimismo para evitar que, so pretexto de que persona que ya esté sirviendo al Gobierno en calidad de trabajador, pase a desempeñar labores que exijan oposición previa, la propia regla segunda lo prohibe, a no ser que antes se efectúe debidamente la oposición referida, en los términos comunes para todos. Y apenas se podrían aprovechar por mero accidente en las labores clasificadas, los servicios de un trabajador, incidentalmente y no como parte de su principal trabajo, en caso de que su obra no pudiera hacerse de modo económico y conveniente por los demás empleados, y siempre con el acuerdo previo de la Comisión.

112.—Para evitar que aun de buena fe se adulteren estas reglas, el Presidente de los Estados Unidos dispuso en 29 de noviembre de 1904 que si surgieran razonables dudas, en el acto de ir a hacer un nombramiento o en el de encomendar servicios a determinada persona, en cuanto a si deba o no hacerse esto mediante examen, el respectivo jefe del departamento conferencie sobre el asunto con la Comisión del Servicio Civil, y que, si no llega con ella a un acuerdo, consulte el caso al Procurador General de la República para conocer su opinión.

113.—¿Qué hacer en cuanto a quienes estén desempeñando un puesto que con posterioridad llegue a ser *clasificado*, esto es, en cuanto al que se exija en lo sucesivo oposición previa? La propia regla segunda declara en principio que seguirá desempeñándolo como si por oposición lo hubiera obtenido, y con todos los privilegios de los cargos que por oposición se obtienen; y esto es lo justo, ya que cuando se le nombró no se exigía la previa oposición; pero agrega que no podrá ser transferido a otro puesto, sin satisfactorio examen, definido por la Comisión.

114.—En instituciones como el Correo, hay oficinas de clase inferior, que por eso mismo pueden no haber sido incluídas al principio como formando parte del *servicio civil clasificado;* cuando llegan a ser incorpo-

radas en una clase superior, y por tanto, en dicho servicio, *ipso facto* sus empleados, de conformidad con lo que acabamos de exponer, deberían ser incluídos también entre los que no necesitan para seguir en sus puestos, requisitos que no se les exigieron legalmente para ingresar a dichos puestos. Sin embargo, la misma regla que estamos examinando previene que no se les considerará así, sino en caso de que comprueben a satisfacción del Administrador General de Correos su capacidad para prestar servicios eficientes en el cargo que desempeñen; y si se les hubiere nombrado dentro de menos de sesenta días, antes de que llegue el caso de considerarlos como comprendidos en el servicio clasificado, se necesitará para esto el asentimiento expreso de la comisión, a cuyo efecto el Administrador General comunicará a la expresada comisión todo cambio de categoría de una oficina inferior (de 3ª clase), a otra superior (de 2ª), indicándole cuáles de sus respectivos empleados deben a su juicio quedar incluídos entre los clasificados.

115.—Las medidas que en principio y racionalmente juzgadas parecen mejores, pueden estrellarse ante condiciones de hecho que las imposibiliten; y si no tiene esto en cuenta la autoridad que las expida, se expone a no poder llenar los requisitos que ella misma establece, y a no poder tampoco, por lo mismo, seguir desempeñando sus funciones. Para impedir mal como este, la regla que venimos considerando, prescribe que, siempre que la comisión advierta que las obligaciones de un cargo vacante o la remuneración del mismo sean tales, que a su juicio esa vacante no pueda cubrirse por medio de oposición previa, queda en libertad para autorizar que se la cubra sin ella, y que otro tanto pueda decidir, si en su concepto es tan escaso el número de personas capaces de sustentar la oposición referida, que no sería posible obtener candidatos por medio de ella para el respectivo nombramiento; pero, con el objeto de evitar que, olvidando el fin último de estas reglas volviera a reinar con este motivo el favor, en vez del mérito, la autoridad que en tales circunstancias expida los correspondientes nombramientos presentará a la Comisión las pruebas satisfactorias que se requieran, de la idoneidad de quien sin la oposición previa deba ser nombrado. De todo ello hará relato fiel la repetida Comisión, y lo publicará en el informe anual correspondiente, sin que, por otra parte, el caso pueda invocarse en lo sucesivo, como razón para resolverlo de idéntico modo, luego que ocurra nueva vacante, pues entonces deberá considerarse otra vez por la propia comisión, y fallarse de acuerdo con estos mismos preceptos.

CAPITULO XI

A quién debe tocar la organización de oposiciones y exámenes para seleccionar el personal digno de ser propuesto para los servicios administrativos. Cómo hay que formar los jurados. Dónde y con qué facilidades se efectuarán las oposiciones y los exámenes. Qué requisitos hay que exigir a quienes pretendan sustentar aquéllas o éstos y a los que aspiren a ser propuestos como empleados.

116.—Las oposiciones para cubrir las vacantes de empleos del servicio civil ejecutivo en los Estados Unidos no deben ser organizadas por la comisión del mismo servicio, cuando dichas vacantes acaezcan, sino periódicamente, en los tiempos y lugares que mejor puedan satisfacer las necesidades del servicio, y en los que sea más fácil que concurran quienes pretendan llegar a ser empleados. Con esto se logra que al producirse una vacante se pueda señalar desde luego personas aptas para cubrirla. Naturalmente esto significa que se tengan siempre al corriente, listas de los individuos que hayan concurrido a las oposiciones; y que en dichas listas se les jerarquice debidamente, según las aptitudes que hayan demostrado. Con sistema parecido a este, la extinta Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes se proveyó en otro tiempo de profesores especiales de notoria aptitud para las clases de inglés, de dibujo y otras de las escuelas primarias.

La tercera de las reglas revisadas en 15 de octubre de 1915 por el Presidente de los Estados Unidos previene a este respecto que las oposiciones que organíce la Comisión del Servicio Civil sean de carácter práctico, y apropiado a la índole de los empleos a que correspondan.

117.—Para atenuar el peligro, que ciertamente existe, de que se retraigan de concurrir a las oposiciones personas de verdadero mérito, pero incapaces de soportar la idea de que públicamente puedan perder su reputación de idoneidad, porque públicamente se haga saber que hayan sido supeditados por otros, conviene que no se pongan los documentos relativos a las oposiciones, a disposición de todo el mundo; y con esto se logra también que no se conviertan sus resultados en motivo de interesadas discusiones hechas por la prensa, en las que con frecuencia haya quienes, sin datos bastantes, tachen de parcial, injusto o inepto al jurado, y desacrediten el sistema.

Para prevenir esto, el Procurador General de los Estados Unidos ha declarado, en 31 de marzo de 1893 y en 9 de enero de 1905, que las solicitudes para ser opositores o examinandos, hechas por los candidatos a puestos del servicio civil, y los documentos de sus oposiciones y exámenes, así como los registros relativos, pertenecen oficialmente al archivo del jefe del departamento al que tales oposiciones o exámenes correspondan,

y que dado que el interés público que al prestigio del sistema mismo se refiere es de mayor importancia que el de los particulares, los tribunales no pueden compeler a las autoridades administrativas para hacer que presenten ante ellas dichos documentos. Por lo mismo, el propio Procurador declaró también que: decidir si en un caso concreto el interés público general vede que se produzca ante una corte de justicia, cualquiera parte del archivo de documentos de que estamos tratando "no es cuestión de la competencia del juez, sino de la del Presidente, o de la del jefe del respectivo departamento, que es quien tiene la custodia legal de dicho archivo;" de tal suerte reconoció explícitamente que los archivos de los departamentos ejecutivos "son de naturaleza casi confidencial, y deben clasificarse como comunicaciones privilegiadas, que ningún tribunal puede compeler a exhibir sino en caso de que para ello se apoye en el texto expreso de una ley."

118.—Exigir que en todo caso, aun para un simple cambio o reposición de empleo, o para un ascenso, se necesite hacerlo mediante oposición puede ser alguna vez excesivo, y entonces se llega a justificar el conocido proloquio que dice que lo mejor es enemigo de lo bueno. Para evitar que por tener exigencia extraordinaria, pidiendo siempre oposiciones previas, venga a ser prácticamente imposible en determinadas circunstancias cubrir las vacantes, la misma regla tercera de las revisadas por el Presidente de los Estados Unidos en 1915 autoriza a la Comisión del Servicio Civil para substituir por simples exámenes de aptitud, sin oposición propiamente dicha, los requisitos exigidos en caso de reposición o cambio de empleo, y en los de ascensos, siempre que a su juicio queden garantizadas las condiciones de buena administración, y aun para consentir en que se hagan nombramientos sin examen de aptitud, respecto de aquellos empleos que sólo examen y no oposición previa requieran.

119.—Como hemos dicho, los jurados que vigilen los exámenes y las oposiciones para obtener empleos del servicio civil se forman por medio de empleados del propio departamento o de la oficina en la que deban cubrirse vacantes. Hay en este punto observaciones especiales que hacer: si sobre los jurados así constituídos no tuviere autoridad la comisión, las oposiciones y los exámenes no estarían debidamente contralorados: si, por otra parte, la Comisión tuviere autoridad ilimitada, sus disposiciones podrían entrar fácilmente en conflicto con el servicio interior del departamento o de la oficina, y producir también conflictos entre los jefes de dicho departamento o de la mencionada oficina y la propia comisión. Por eso es por lo que la regla cuarta de las que estamos examinando previene que sea la Comisión la que designe los jurados, de entre los individuos del servicio federal, y que, como es debido, dichos jurados estarán bajo el directo y único gobierno de la comisión; pero, al propio tiempo, previene que no designará a los jurados referidos sino después de consultar al jefe del departamento o de la oficina en la que presten sus servicios los presuntos nombrados, y declara que sus labores en los exámenes y en las oposiciones se considerarán como parte de los deberes de su empleo, de modo que no podrán exigir por desempeñarlos ninguna retribución extra, y que se efectuarán dentro de las horas normales de su trabajo.

120.—Por otra parte, para evitar parcialidades en favor o en contra de adherentes a cualquier partido político, se previene también que siempre que haya personas competentes para servir como jurados y dispuestas a hacerlo así, pertenecientes a diversos partidos, los respectivos cuerpos de examinadores se compondrán de suerte que no figuren en ellos individuos de un sólo partido.

121.—En fin, la misma regla cuarta reitera las prevenciones por las que todos los individuos que del servicio civil ejecutivo formen parte, están obligados a facilitar, en cuanto sea de su resorte, la realización de los exámenes y las demás labores de la Comisión; y renueva las prescripciones por las que se dispone que los encargados de los edificios públicos que del Poder Ejecutivo dependen permitan el uso de piezas apropiadas de dichos edificios, para que en ellas se efectúen los referidos exámenes, o en su caso, las consabidas labores, y al efecto faciliten el mobiliario, la calefacción y el alumbrado que tengan.

122.—¿Quiénes deben tener derecho a sustentar oposiciones para llegar a ser empleados del servicio civil? ¿Deben poder ser empleados del mismo solamente los nacionales? ¿Pueden serlo los extranjeros?

Las contestaciones a estas preguntas variarán sin duda con el concepto más o menos liberal que se tenga en cuanto a los derechos que a los extranjeros deban reconocerse, y la facilidad mayor o menor con la que se les incorpore entre los nacionales.

En los Estados Unidos hay considerables facilidades para que los extranjeros se naturalicen, y todo tiende a convertirlos en nacionales. Se procura, y con frecuencia se consigue, que no formen islas cerradas a la influencia del país, y que no lleguen corporativamente a considerar a este último como una tierra de explotación, a la manera con que en México y en otros países centro y sud-americanos pasa. En cambio, mientras no se naturalizan los extranjeros, se considera en principio que no se les puede admitir a examen para que lleguen a ser empleados, y que sólo es lícito que lo sean los ciudadanos de los Estados Unidos o los que deban sujeción a la República. Este precepto, no obstante, dada la constante mezcla de rigidez y flexibilidad que caracteriza las buenas legislaciones, está atemperado por su complemento, que establece que no regirá, en caso de que, después de anunciarse debidamente un examen para cubrir una vacante, haya falta de ciudadanos que concurran: entonces, a la discreción de la Comisión queda examinar a individuos que no sean ciudadanos, y aun proponerlos para que se les nombre; pero sin que pueda hacer esto último sino cuando no haya ciudadanos que puedan ser propuestos.

Vese así que los mismos altos fines de todo el sistema predominan: que por ningún motivo se paralicen los servicios administrativos; que subsistan y se mantengan, aun cuando para ello se necesite emplear a extranjeros; que decida, bajo su personal responsabilidad la Comisión, si es llegado el caso de que extranjeros sean admitidos a examen para prestar un servicio administrativo, a causa de que no haya nacionales a quienes pueda ser encomendado.

123.—Si, salvo la excepción que acabamos de analizar, el primer requisito para sustentar una oposición o un examen con el fin de llegar a ser empleado del servicio civil de los Estados Unidos es ser ciudadano de esa República; el segundo es presentar una solicitud en la que, bajo juramento, se declare lo que en la propia solicitud se necesite que conste.

El objeto de este requisito no es sólo que exista una constancia fehaciente de la voluntad del solicitante, sino que éste proporcione así un primer medio de hacerse cargo de quién sea. La solicitud, en efecto, permite juzgar de algunas de las cualidades del que la formula y la presenta, o a lo menos insinúa a su respecto presunciones, según que la haga o no correctamente. Por otra parte, la comisión misma determina la forma y manera en que la solicitud se haga, y puede prescribir que se la acompañe con certificados que la propia Comisión especifique. Las autoridades tienen además derecho para exigir que los solicitantes comprueben lo que en las solicitudes digan; y si así no lo hacen, su perjurio, su falsedad, los condena a graves penas. Con todo ello se acumulan datos para juzgar de la honorabilidad y carácter de los solicitantes, y esto es, sin duda, de mayor importancia, que juzgar simplemente de sus aptitudes para el trabajo.

124.—El tercer requisito para ser aceptado como solicitante, es no estar alistado en el ejército de mar o de tierra; y es lógico que así sea, pues aceptando a los que en tal condición se encuentren, se contribuiría con ellos para llegar a eludir sus compromisos. Sin embargo, esto podría hacerse si el que lo pretende presenta el consentimiento por escrito que al efecto obtenga de la superioridad a cuyo servicio esté.

125.—En fin, la Comisión puede rehusarse a que se examine a aquellas personas contra las que existan presunciones bien fundadas de que, caso de que se les nombre, llegarán a ser malos elementos en la administración, y puede rehusarse asimismo a proponerlos como empleados, aun cuando hayan obtenido lugares preferentes en oposiciones o en exámenes. Esto no deberá ocurrir sino por motivos bien definidos, y de acuerdo con las reglas del Ejecutivo previamente declaradas. La quinta de las que en 1915 revisó el Presidente de los Estados Unidos manifiesta que la Comisión puede negar examen a un solicitante, o no proponerlo para que se le nombre: *a)*, porque se le haya separado del servicio público en otro empleo, a causa de delito o de mala conducta, dentro de un año antes de su solicitud; *b)*, porque física o mentalmente sea incapaz de desempeñar el cargo de que se trate; *c)*, porque su conducta sea criminal, infame, deshonesta, inmoral o notoriamente ingrata; *d)*, porque intencionalmente se haya producido con falsedad en cualquier hecho material, o haya cometido cualquier engaño o fraude para lograr obtener un examen o ser registrado, propuesto o nombrado; *e)*, porque se rehuse a suministrar a la Comisión y a sus representantes los testimonios e informaciones que de él requieran y que con la ley y reglamentos del servicio civil tengan relación; o en fin: *f)*, porque haga uso habitual y excesivo de bebidas intoxicantes.

El gobierno de los Estados Unidos, y con él el pueblo americano a quien dicho gobierno representa, pretenden así que, quienes tengan la honra de desempeñar cualquiera de los empleos, aun los que se consideren

de menor categoría de la administración pública, sean honorables, y exigen como requisito fundamental, antes que el de tener conocimientos específicamente demostrados en los servicios que pretendan desempeñar, que tengan buena conducta. En consecuencia, con esto la misma regla que ahora exponemos previene que cualquiera de los cinco últimos motivos que para no poder sustentar una oposición señala la propia regla, serán también buena causa para la separación del servicio.

126.—Por otra parte, la Comisión ha declarado, en 22 de enero de 1904, que considerará como separación delincuente o de mala conducta la que, para embarazar el servicio, se efectúe en virtud de renuncia, sin debido aviso a la Superioridad, y que por lo mismo durante un año negará nueva oposición o examen y reposición en su empleo a quienes de ese modo se separen.

127.—En lo que toca al precepto que previene que no podrá sustentar oposición ni ser propuesto para llenar una vacante quien tenga incapacidad física o mental que le impida desempeñar los respectivos servicios, por supuesto debe entenderse en términos hábiles: se trata aquí de verdadera incapacidad física o mental y no de las que sólo por extensión impropia así se llaman. Tan cierto es esto, que un acuerdo de 7 de abril de 1909, del Presidente de los Estados Unidos, declara que los sordomudos pueden ser admitidos en aquellas oposiciones o exámenes de puestos cuyos servicios en concepto de los respectivos jefes sean susceptibles de realizarse eficientemente aun cuando se carezca del oído y del lenguaje hablado, y ordena que cada departamento envíe a la Comisión una lista de tales puestos, lista que dicho departamento no ha de modificar, sin advertirlo previamente a la propia Comisión.

128.—La Comisión puede, con aprobación de la autoridad que en cada caso tenga que extender los nombramientos, modificar el máximum y el mínimum de edad que se consideren adecuados para los exámenes a los que el sistema se refiere; y solamente le está vedado hacerlo con respecto a los servidores de la patria que hayan prestado excelentes o extraordinarios servicios.

129.—En fin, la Comisión tiene también facultad para señalar como requisito para ocupar puestos en los que se tengan que realizar oficios mecánicos, que quienes los soliciten hayan servido como aprendices o como obreros, determinados períodos de tiempo.

Todo ello rodea el acceso a los puestos públicos, de precauciones que tienen por fin alejar a los ineptos, y más aún, a personas que no sean honorables; y contribuye, en consecuencia, a garantizar que la administración de los servicios de interés general esté en manos de gentes honradas.

CAPITULO XII

Las pruebas a que se someta a los individuos que aspiren a ser empleados del servicio administrativo deben ser escritas.—Qué escala de calificaciones es la mejor y cómo hay que manejarla para que produzca los resultados más satisfactorios.—Reglas para hacer las propuestas.—Nombramientos extendidos sometiendo a prueba por un término previo.—Condición precaria de los nombrados por un término de prueba.—Nombramientos definitivos.—Hasta qué punto es cuerdo exigir que el número de los nombrados sea proporcional al de los habitantes de cada entidad federativa.

130.—La forma en la que las oposiciones y los exámenes se efectúen debe ser tal, que separe netamente la labor de los examinandos de la de los examinadores, de suerte que cuando éstos califiquen aquélla puedan hacerse cargo objetivamente de la misma, y no ocurra que, sin darse cuenta, en parte se califiquen a sí propios, como suele pasar en los exámenes orales.

La justificación de los fallos de los jurados debe además comprobarse en todo instante, y esto requiere que la labor de los examinados no desaparezca concluído el examen. Así podrá ser revisada por quienes organicen las oposiciones o los exámenes, siempre que esto se considere necesario o conveniente.

Verba volant: scripta manent decían ya los latinos. Porque los escritos subsisten, mientras que las palabras sólo oralmente proferidas desaparecen, las oposiciones y los exámenes de quienes pretenden llegar a ser empleados deben hacerse por escrito: de esta suerte se les podrá calificar objetiva y desapasionadamente, sin ver a los sustentantes y aun sin conocer sus nombres; y los testimonios de su labor, lo mismo que los que acrediten de qué modo los calificaron sus jueces, podrán revisarse.

131.—Cuando se hace una escala de calificaciones de exámenes que comprende sólo unos cuantos grados, y estos corresponden a las distinciones comunes que en la vida sirven para diferenciar cualitativamente cosas, acciones o individuos, es imposible jerarquizar bien los méritos relativos de un gran número de trabajos. Las mismas distinciones tradicionales: *perfectamente bien*, que se llama a veces excelente o sobresaliente; *muy bien; bien; medianamente*, o *regular;* y *mal*, son tañ arbitrarias que apenas si es posible señalar bases para atribuirlas con justicia.

Si en vez de estas distinciones se usan unos cuantos números, por ejemplo, del 1 al 4, el que califica los traduce desde luego a sus viejas fórmulas: se dice a sí mismo que el 4 es perfectamente; el 3 muy bien, el 2 bien, el 1 regular, y mal el 0, de suerte que nada así se modifica.

En cambio, si la escala de calificaciones que se emplea es muy extensa, si va, por ejemplo, del 1 al 100, el examinador se ve precisado a modificar su modo de hacer uso de ella: cambia el sistema de sus operaciones mentales a la hora en que lo utiliza y sus calificaciones llegan a ser más justas.

132.—Cuando para calificar se acepta una escala cualquiera, es indispensable definir desde luego la actitud mental con la que de ella vaya a hacerse uso. Si antes de conocerlo se imagina que el trabajo que tenga que calificarse es malo, todas las calificaciones que se le otorguen serán viciosamente concedidas. Si en principio se está dispuesto a concederle la calificación más alta, y se decide al propio tiempo que se rebajará un punto por cada deficiencia o cada error, la apreciación será, sin duda, más correcta; y más todavía si no se da a cada una de las partes constitutivas de un examen valor igual, sino que se asigna desde el principio trascendencia más grande, y por tanto valor más considerable, a lo que en la prueba respectiva tenga mayor peso.

133.—Consecuente con estos sanos principios la regla VI de las revisadas en 1915 acerca del *servicio civil* por el Presidente de los Estados Unidos declara que las pruebas de los exámenes (o de las oposiciones) se calificarán mediante una escala de 100 grados, y que a cada asunto de los que dichas pruebas comprendan se le asignará el peso relativo que la comisión prescriba. Por supuesto deberá hacerse saber a cada sustentante la calificación que obtenga.

134.—Si, por otra parte, cada examinador tiene la obligación de marcar con lápiz o tinta rojos, en las pruebas escritas que revise: cada error o deficiencia que advierta; el número con el que califique cada parte constitutiva de la prueba, y la suma de sus calificaciones parciales, una somera revisión de las pruebas bastará para certificarse de que los jurados realmente las examinan.

Naturalmente esto no quiere decir que los jurados tengan la obligación de corregir los errores o deficiencias de los trabajos, ni aun el deber de explicar en qué consisten dichos errores o deficiencias, sino únicamente el de patentizar donde estén.

135.—Hechas así las calificaciones, claro es que puede resolverse, según la mayor o menor posibilidad práctica de tener empleados de excelente preparación, que sólo serán elegibles los que obtengan calificaciones superiores a tal cifra, más o menos alta; y es claro también que la cifra que se adopte puede ser diversa para quienes, aunque a ella no lleguen, satisfagan requisitos de orden diverso, que parezcan aun más importantes. Por eso la misma regla sexta de que estamos tratando decide que podrán ser nombrados quienes en oposiciones alcancen una calificación total de 70 o más puntos, y que sus nombres, por el orden decreciente de sus calificaciones, se registrarán en los catálogos de elegibles; pero que los buenos servidores del país (principalmente los soldados de las grandes guerras) a quienes leyes especiales hayan concedido tratamiento privilegiado, compensarán con su patriotismo, acaso heroico, alguna inferioridad técnica, y que por eso, con sólo que alcancen 65 puntos deberán ser colocados antes que los demás.

136.—Quien tiene que determinar qué personas se propongan a cada autoridad que tenga que hacer nombramientos, es la Comisión del Servicio Civil. De entre dichas personas el nombramiento debe hacerse. Sus calificaciones determinan el orden en el que se las proponga; pero en principio sólo durante el año que siga a la fecha en que se las registre, es posible se las señale como candidatos; este término, no obstante, puede extenderse discrecionalmente por la comisión, para todos los que figuren en un registro, cuando las condiciones de buena administración hagan innecesario un nuevo examen.

137.—He aquí los preceptos que en este punto especifican las prácticas que en los Estados Unidos existen: son un resumen de la séptima de las reglas revisadas por el Presidente de aquel país en el año de 1915: conforme a ellos:

Todo puesto o empleo no exceptuado de oposición, y que no se cubra mediante un cambio, un ascenso, una reducción de varios cargos a menor número de ellos o una reposición de servicios, se proveerá del siguiente modo:

1º Quien debe extender el nombramiento o conferir el empleo requerirá de la Comisión que le haga saber qué personas son las elegibles; y la Comisión las señalará, certificando que su lista esté sacada de la cabeza del registro de los que puedan ser elegidos para el grupo en el que estén clasificados el puesto o puestos cuyas vacantes vayan a cubrirse. Siempre que se trate de nombramientos de tal naturaleza que aun cuando hayan de sujetar a un término de prueba a los nombrados no sean en otro sentido temporales, la lista que la Comisión envíe llevará un número de nombres suficiente para que la autoridad que deba elegir pueda considerar tres en relación a cada vacante. La Comisión, por otra parte, queda en libertad para decidir que, sin que medie su propuesta, determinada autoridad a la que incumba conferir los cargos o hacer los nombramientos haga directamente la elección de entre los nombres que en los registros correspondientes figuren, y que, en su caso, la Comisión tendrá que haberle señalado. No quedará excluído de una lista de candidatos que pueden ser nombrados ningún individuo, porque se le haya incluído ya en otra para cubrir un interinato; y tampoco se excluirá a personas de determinado sexo, a menos de que, con razón legal suficiente, quien pida las listas para hacer el nombramiento así lo especifique.

A fin de facilitar las propuestas, se recomienda a los departamentos y oficinas que, cuando las pidan, expresen si el puesto de que se trate es o no de planta, y cuál en su caso el nombre de la última persona que lo haya desempeñado.

Y para evitar que se llegue indebidamente a empleos a los que no corresponda la propuesta, se ha prevenido que los señalamientos para plazas, cuyo sueldo sea inferior al que normalmente les correspondería, no puedan servir para ascender a otras, dentro de los seis meses del respectivo nombramiento, sino en caso de que el sueldo de las segundas esté dentro del que abracen dichos señalamientos.

2º La autoridad que nombre o que confiera un empleo, tendrá que elegir de entre los tres individuos que tengan las más altas graduaciones al que, entre los que se le propongan, nombre para cubrir la primera vacante; o, caso de que directamente pueda consultar los registros, al individuo que designe de entre los tres que en dichos registros figuren en los lugares más altos. La Comisión, sin embargo, hará que se excluya de la terna a personas que tengan los defectos que conforme a la quinta regla antes expuesta harían que se les imposibilitara para ser examinados. Naturalmente, para la segunda y las siguientes vacantes se hará la selección de entre los tres mejores, de los que vengan quedando, salvo que alguno fuere excluído por las razones a que acabamos de referirnos; y será posible elegir también a más de uno de cada terna, o a uno de dos, si sólo dos hubiese elegibles; pero, para elegir sin necesidad de nueva propuesta a alguien que aun cuando haya figurado antes en tres ternas distintas no hubiere sido nombrado por la autoridad, se necesitará que la Comisión así lo apruebe; y tal aprobación no habrá de concederse, sino en caso de que el candidato no haya quedado por cualquier motivo superviniente, fuera del grupo de los elegibles.

A fin de evitar que el nombramiento conferido a una persona produzca una deficiencia de servicios en otro departamento en el que la misma persona esté ya ocupada, la Comisión ha dispuesto que notificará a la autoridad que pueda nombrarla, que no podrán aprovecharse en el nuevo empleo los servicios de la referida persona, sino hasta después de 30 días de la fecha de su nombramiento, salvo que consienta en otra cosa la autoridad del departamento en el que la repetida persona esté trabajando.

Ratificando el derecho, y aun el deber, que para el buen servicio administrativo tienen las autoridades, de certificarse de que las personas a quienes nombren tengan las cualidades que deban tener, el Procurador General de los Estados Unidos declaraba, el 31 de agosto de 1871, que una ley del Congreso o una regla del Presidente de la República pueden requerir que la selección de los nombrados se haga entre personas que un jurado examinador califique como dotadas de diligencia, instrucción, integridad, buenas maneras, etc.; y al expresarlo así, reconocía que la autoridad que en seguida hiciese los nombramientos tendría siempre la posibilidad de ejercer su propio juicio y voluntad, al elegir, de entre las personas que el jurado referido señalare como dotadas de las susodichas cualidades.

La autoridad suprema de la Comisión, en tanto cuanto se refiere a calificar si se ha cumplido o no con las reglas del servicio civil al extender un nombramiento, ha sido reconocida plenamente por el Contralor del Tesoro de los Estados Unidos que, en 1º de abril de 1899, declaró que a él no le incumbía la calificación relacionada.

Para ratificar, por otra parte, el firme propósito de descartar de cuanto a nombramientos de empleados administrativos se refiera, los factores políticos y los de creencias religiosas, el Presidente de los Estados Unidos ha dictado numerosos acuerdos, entre los que pueden citarse el de 30 de diciembre de 1911, que, además de reiterar las resoluciones que

disponen que toda recomendación por escrito enviada a quien tenga que proponer candidatos para puestos, o que elegir a los que se nombren, ni será recibida, ni considerada, ni archivada, repite también que se devolverá al que la remita, llamándole la atención en cuanto al fin que todas estas medidas tienen por objeto, lo mismo que se hará con el que haga recomendaciones verbales. En otros términos, que se aprovecharán todas las ocasiones que se presenten para educar cívicamente a todo el mundo y lograr, por tanto, que se modifiquen los viciosos conceptos que en materia de administración y de política existen, ya que sólo por un ennoblecimiento y una purificación del contenido espiritual de la conciencia colectiva, es posible mejorar las instituciones humanas.

El acuerdo presidencial que estamos considerando, agrega: que si un servidor de la nación viola estas reglas, esto será causa de destitución inmediata, y que, al efecto, la Comisión dará pronto informe al Administrador General de Correos, por lo que a sus nombramientos respecte, y al Presidente de la República por lo que concierna a los que de él dependan.

y 3º En cada caso la persona elegida de entre las propuestas, será notificada por quien la elija, haciéndole saber su elección, y que luego que acepte, recibirá un documento que acredite que se la nombra. Los primeros seis meses de sus servicios, en virtud de nombramientos de esta especie, serán de prueba; pero la comisión, de acuerdo con el respectivo departamento, pueden extender a un año este plazo, siempre que se trate de ciertos empleos. Cuando durante el término de prueba, la conducta o la capacidad del nombrado no sean satisfactorias para quien lo nombre, se le hará saber así, por escrito, con exposición completa de motivos, y con esto concluirán sus servicios. Su retención en ellos, más allá del término de prueba, confirma su nombramiento definitivo.

Si un empleado que esté en el referido período de prueba se separa del servicio sin causa de delincuencia ni de mala conducta, puede ser reincorporado en el registro de los elegibles, en caso de que así lo acuerde la comisión, por todo el resto del tiempo en que sea elegible.

Individuos nombrados por un período de prueba pueden ser separados de sus puestos antes de que tal período concluya: esto estará completamente justificado si sus servicios dejan de necesitarse o si es incompetente. En cambio de esta condición precaria, los que, aun teniendo alguna irregularidad en su propuesta sean nombrados primero para sometérlos a prueba y luego definitivamente, quedan así libres de tal irregularidad.

138.—La experiencia ha mostrado que los gobernantes tienden a preferir para nombrarlos a sus conterráneos, con perjuicio de los que no lo sean: por eso la propia regla VII de las revisadas en 1915 reitera las recomendaciones de que se proporcione al número de habitantes de cada una de las divisiones políticas del país el de los nombrados en los varios departamentos gubernativos de Wáshington y en las oficinas independientes que en Wáshington existan. Llevar al extremo este precepto pudiera perjudicar el servicio eficiente. Reconocido esto así, la misma regla limita su alcance hasta en tanto que las condiciones de la buena

administración la justifiquen, y así se mantiene incólume el fin, y no se le nulifica, como a menudo se hace en otras leyes, por los medios que para realizarlos se deciden. Con el objeto igualmente de no sacrificar a nada el fin supremo, de eficiencia de la administración, se ha resuelto que no se sometan a la exigencia de proporcionar al número de habitantes de cada entidad política en la Unión Americana ciertos nombramientos de individuos de muy singulares aptitudes, como son algunos empleados de la Oficina Nacional Tipográfica y Grabadora; técnicos de la Secretaría de Guerra; peritos reparadores del taller de valijas del Correo y otros.

Asimismo porque el precepto de proporcionar el número de nombrados al de habitantes de cada entidad federativa no puede imperar en perjuicio de principios preferentes, el Procurador General de los Estados Unidos declaró el 10 de diciembre de 1891, que si un nombramiento se hiciese sin atender, por mera inadvertencia, a las proporciones antes dichas, esto no lo nulificará; y manifestó en 12 de mayo de 1910 que la regla del *aporcionamiento* no puede regir respecto de individuos a quienes por razón de servicios excepcionales hechos al país (en determinadas campañas) deba preferirse.

CAPITULO XIII

Nombramientos provisionales que por exigirlo el interés público, pueden hacerse antes de que se efectúe la correspondiente oposición: de entre quienes conviene que se haga. Qué podrá hacerse cuando no haya más que uno o dos candidatos entre los cuales pueda elegirse. Qué cuando se trate de servicios por tiempo limitado. Reposición de empleos. Cuándo puede decretarse. Con qué requisitos es posible disponer que un empleado pase a puesto distinto del que tenga a su cargo. En qué casos se autoriza la concesión de certificados de haber prestado tales servicios.

139.—El interés público puede exigir que, sin esperar a que se realice oposición previa, ni examen, y sin propuesta de la Comisión por motivo de urgencia, se nombre una persona para que cubra un puesto que requeriría, sin embargo, la oposición y la propuesta referida. Cuando así se haga, habrá que consentirlo solamente en cuanto el interés público lo demande, pues de otro modo tal excepción pudiera llegar a convertirse en regla y nulificar el sistema. La regla octava de las revisadas en materia de servicio civil el año de 1915 por el Presidente de los Estados Unidos previene, por lo mismo, perentoriamente, que no podrá esto hacerse así sino mediante previa autorización de la Comisión; que nombramientos en tales condiciones extendidos serán de carácter temporal; sólo por el término indispensable para substituirlos por otros realizados con todos los requisitos, y que en ningún caso, salvo expresa aprobación de la Comisión, se extenderán más allá de treinta días de aquel en el que la autoridad que expida los nombramientos reciba la propuesta que la comisión la envíe. La propia regla previene que, cuando tenga que cubrirse por virtud de un ascenso o por cambio de empleo una vacante, y, mientras esto ocurra, autorice la comisión un nombramiento temporal, éste no dure más de 30 días, si no es con autorización expresa de la misma comisión.

Haciendo aun más estrictos estos preceptos, la Comisión decidió, el 7 de febrero de 1908, que los nombramientos temporales de que estamos tratando se hicieran de las listas de personas elegibles para nombramientos de carácter temporal, siempre que la comisión tenga dichas listas, y que, si no las posee, pueda exigir que la persona a quien trate de nombrarse temporalmente, sufra un examen especial adecuado, antes de que se autorice su nombramiento, sin que tal examen le dé derecho para figurar entre los que pueden llegar a recibir nombramientos definitivos. Naturalmente se informará por escrito a la Comisión, cada vez que esta especie de nombramientos temporales se hagan.

140.—La posibilidad de hacer dichos nombramientos es completamente clara, cuando no haya en los registros personas entre quienes elegir empleados para el puesto de que se trate y sea urgente cubrir desde luego la respectiva vacante. Si hay candidatos en los referidos registros, pero no son más que uno o dos, la autoridad que deba expedir los nombramientos puede nombrar al único que conste en los registros, o elegir entre los dos, y entonces el nombrado quedará en calidad de "a prueba." Si no juzga conveniente hacerlo así, porque crea mejor elegir de entre tres, cubrirá provisionalmente la vacante con alguno de los que haya, a menos de que para no hacerlo así dé razones satisfactorias a la Comisión. El respectivo nombramiento provisional durará hasta que la Comisión proponga tres elegibles, si con tal carácter se le hace en favor del individuo o de uno de los dos individuos que únicamente pueden proponerse desde luego para este fin. En caso de que a persona distinta se nombre, su nombramiento se someterá a los preceptos antes dichos.

141.—Los nombramientos provisionales pueden justificarse en otra condición: cuando deban servir para puestos que sólo han de durar un tiempo reducido, ya que no correspondan más que a un recargo accidental de labores, o a un trabajo de carácter extraordinario. La Comisión puede autorizar entonces a la respectiva oficina para que extienda nombramientos de esta especie, hasta por tres meses, que la propia Comisión puede prorrogar a otros tres. La autoridad que extienda nombramientos de esta naturaleza elegirá a los nombrados, tomándolos de los registros de elegibles que la Comisión le proporcione, a no ser que esta declare que no los hay para el caso. La posibilidad de que tales nombramientos se prolonguen por más de seis meses no se acepta, si no es para dar término al trabajo especial que haya motivado dichos nombramientos. A efecto de que no se pretenda extender la aplicación de estos preceptos a casos distintos que los que los mismos preceptos comprenden, la autoridad que tenga que extender nombramientos provisionales para labores que sólo temporalmente exijan nuevos empleados lo expresará así a la Comisión, al pedirle la respectiva lista de elegibles, y le hará saber al propio tiempo cuál es el tiempo probable de los servicios de que se trate.

142.—Por supuesto el hecho de que se elija para un puesto temporal a un individuo que figure en un registro como candidato para puestos permanentes no puede afectar la posición de dicho individuo ni los mencionados registros. Si llegada la oportunidad se le nombra para un puesto de planta, su período de prueba principiará con el nombramiento que para el puesto de planta reciba; y en todo caso, la comisión podrá inspeccionar los registros de nombramientos de cada departamento, para ayudarlo a observar y cumplir estas reglas, a cuyo efecto presentará al Presidente de la República apropiadas informaciones.

143.—Consideremos ahora las reglas especiales que hay que tener en cuenta en caso de *reposición de empleo:* claro que no habrá lugar para decretarla si se ha dejado de prestar servicios por causa de delito o de mala conducta, que ameriten la remoción. De no ser así, *será posible* (no obligatorio, porque esto depende de lo que requiera el buen servicio) con-

ceder reposición para un puesto equivalente de la oficina o el departamento en el que se hubiere servido; pero, caso de que se haga tal concesión, habrá que rodearla de las precauciones que pongan a cubierto de malos servicios. Por lo mismo, y así lo dispone la novena de las reglas revisadas por el Presidente de los Estados Unidos en 1915, la reposición se podrá conceder a quienes, después de haber llegado a un puesto en virtud de oposición, o por ascenso de otro puesto que asimismo a causa de oposición hayan ganado, o por cambio de empleo que igualmente por oposición hayan adquirido, hubieren dejado de servirlo, como queda dicho, sin delincuencia ni mala conducta que la remoción justifiquen; para ello necesitarán que la comisión los proponga; y la comisión no puede proponerlos sino dentro del año siguiente a aquel en el que se hayan dirigido para tal fin a quien deba reponerlos en su empleo, a no ser que por sus servicios eminentes al país, o por algún acto heroico, efectuado para salvar con peligro de la propia vida la de otro (acuerdo presidencial de 4 de abril de 1908), no se les exija este requisito. Naturalmente, no se repondrá a nadie en un empleo que amerite exámenes diversos de los que hubiere sustentado; pero sí podrá dársele alguno que sea equivalente al que hubiese perdido.

144.—La reposición de un puesto que sin delito ni mala conducta se haya perdido durante un período de prueba de aptitud no puede dar carácter de definitivo a un nombramiento todavía provisional, y por lo mismo sólo puede tener por efecto permitir que se complete hasta su término el período de prueba, y que, si entonces se justifica, se extienda un nombramiento definitivo.

145.—Por otra parte, disposiciones secundarias tienden a poner a cubierto de los efectos de punibles debilidades de las autoridades, y a permitir que se aprovechen los servicios de personas que, si no son competentes en un puesto, pueden serlo en otro. Para este último fin, en caso de que se decrete un cese, no a causa de delincuencia o mala conducta, sino por ineficiencia, y se desee que el cesante sea puesto a prueba en labor mejor apropiada a sus aptitudes, es posible que la Comisión le extienda un permiso de reposición. En cambio, no bastará con revocar un decreto de cese contra un empleado, para que se le reponga en su labor.

146.—Las reglas que en los Estados Unidos confieren especiales privilegios a quienes sirven al país exponiendo su vida son numerosas: entre ellas puede recordarse en este punto, la circular de la Comisión del Servicio Civil que en julio de 1909 reconoció que si una empleada se separa para casarse con un soldado, y éste muere, dicha empleada tiene derecho de pedir que se la reponga en su empleo.

147.—Por otra parte, el Presidente de los Estados Unidos, en carta fechada el 26 de diciembre de 1911, manifestó que consideraba que si un empleado renuncia para tomar parte en una campaña política, y en ella actúa sin que se le pueda reprochar conducta ninguna contraria a las leyes debe tener expedito su derecho para que, si la autoridad respectiva está de acuerdo, lo reponga en su puesto, terminada la campaña, siempre que

esto ocurra dentro del año siguiente a la fecha en que haya renunciado, que es el período en el que aún sería elegible sin necesidad de propuesta que pudiera incluir nuevas personas.

148.—Las disposiciones por medio de las que se logre la estabilidad de los buenos empleados del servicio civil, y por lo mismo la eficiencia administrativa, no quedan completas si sólo comprenden las relativas a sus nombramientos—a prueba, provisionales o definitivos—,y las que conciernen a las reposiciones de empleos que puedan justificarse; tienen que incluir otras que normen los cambios de empleos, los ascensos, las remociones y las degradaciones, porque todos estos medios se prestan a abusos de los superiores, y en particular de los "políticos," cuyos injustificados manejos son justamente los que el sistema del "Servicio Civil" trata de prevenir.

149.—Las reglas revisadas por el Presidente de los Estados Unidos en el año de 1915 previenen en materia de cambio de empleos: que ninguno se haga pasando a un empleado a cualquier puesto que amerite oposición previa, y que no sea de los de clase más baja, a menos de que la autoridad que extiende el respectivo nombramiento certifique que el puesto referido no puede cubrirse por ascenso. La Comisión del Servicio Civil ha sido autorizada para que, mediante la aprobación del jefe de cada departamento, establezca reglas por las que se determine qué clase de empleos es la ínfima en cada tipo de ellos.

Por lo que toca a cambios de uno a otro departamento, una circular de la Comisión del servicio civil dispuso, en septiembre de 1912, que no puedan llevarse a efecto, sino a petición del jefe del departamento al cual deba ingresar el empleado del que se trate, para cubrir una vacante que en el propio departamento exista, y contando además con el consentimiento del jefe de aquel otro departamento en el que dicho empleado esté prestando servicios. Por otra parte, se necesita también que la Comisión resuelva si es de permitirse dicho cambio; pero no puede hacerlo sino hasta que los otros dos requisitos de que acabamos de hablar, estén satisfechos. Tampoco puede promover nada por sí misma, ni a moción de los interesados, ni llevar un registro de individuos que puedan ser cambiados; y, en consecuencia, lo que tendrían que hacer quienes pretendieran el cambio sería dirigirse para ello al jefe del departamento al que deseen ser transladados, entendiéndose preferentemente con él por conducto del encargado de la oficina para la que se intente el cambio. Naturalmente las mismas restricciones que acabamos de exponer en materia de cambio de un puesto que un empleado desempeñe tendrán que aplicarse en el caso de cambios recíprocos de empleos desempeñados por dos individuos distintos.

150.—Claro es además que no puede cambiarse el empleo de una persona que sin oposición previa haya ingresado a la administración, pasándolo a otro empleo que sí requiera dicha oposición.

Sí estaría justificado el cambio o la reposición a un empleo anterior, con respecto a quien haya venido prestando servicios que la Comisión compruebe que hayan sido continuos y satisfactorios en los departamen-

tos ejecutivos o judiciales del gobierno federal, así como en los del poder legislativo, siempre que el último empleo haya provenido de otro adquirido por oposición.

151.—La delicadeza de las funciones que frecuentemente tienen que desempeñar aun los auxiliares secundarios de las oficinas que directamente dependen del jefe de una nación, explican que quienes a lo menos por dos años las tengan a su cargo en los Estados Unidos puedan ser transferidos a puestos que requerirán oposición previa; pero aun entonces la Comisión del Servicio Civil está autorizada para exigir previamente las pruebas de idoneidad que juzgue convenientes.

152.—Sin duda para empleos contenidos dentro de un sólo departamento las restricciones pueden ser más liberales, y los cambios no requerirán la previa propuesta de la Comisión. Sin embargo, no se harán sino por lo que toque a puestos cuyos requisitos de entrada sean iguales a los que ya haya satisfecho el empleado de que se trate.

153.—La necesidad de distinguir y prever casos en los que, sin específicas reglas pudiera haber abusos, ha sido constantemente advertida por el gobierno de los Estados Unidos: por eso es por lo que la Comisión resolvió, en 21 de septiembre de 1900, que un substituto no podrá pasar a una posición definitiva en cualquiera otra parte del servicio: sino que antes debe haber llegado a tener un empleo definitivo; en tanto que sí puede pasar a otro empleo de substituto, equivalente al que esté desempeñando. Así se resolvió en abril de 1909 por lo que toca a empleados del correo. Por otra parte, se dispuso también, en febrero de 1912, que un cartero de oficina postal rural podría pasar al puesto de cartero de oficina postal de primera o de segunda clase, y aun al de empleado de oficina de correo; pero que para ello se requerirá un año de servicios satisfactorios, en el puesto desde el cual se pretendiere llegar al otro.

154.—En cuanto a puestos de operarios que tengan equivalentes aptitudes, y de empleados que a ellos puedan ser asimilados, es notorio que la facilidad del cambio puede ser mayor, y que, aun cuando no se les exima de las reglas ya expuestas, pueden llegar a hacerse cambios sin examen especial previo, ni previa recomendación de la Comisión, naturalmente sin conferir con esto, ascensos superiores a los que por oposición inicial estarían justificados.

155.—Como queda dicho, para que se acuerde el paso a otro empleo es preciso que se haga esto, salvo en circunstancias especiales, por el propio reglamento definidas, obteniendo previamente la propuesta de la Comisión; y para ello, el empleado de que se trate debe haber servido ya durante tres años en el departamento del que se pretenda que pase a desempeñar otras labores. Sin embargo, cuando el buen servicio lo requiera, y no se trate de un cambio a otro departamento, este requisito puede o no exigirse, aunque será siempre indispensable que se haya obtenido ya un nombramiento definitivo para un puesto que se haya servido a lo menos por seis meses antes del cambio. Este mismo requisito atenuado puede aún atenuarse más; cuando se trate de un empleado que, no por ineficiencia sino por indispensable reducción de personal, haya

sido declarado cesante; entonces se puede autorizar su paso a otro departamento, siempre que dicho empleado sustente el examen que la Comisión le prescriba con el objeto de probar su eficiencia en el empleo para el que se le proponga. Y por supuesto tiene que haber aún otros casos de excepción: cuando se trate de empleados que estén prestando servicios en una zona insalubre, lo mismo que cuando tengan especiales o peculiares aptitudes que se requieran para satisfacer inusitadas y extraordinarias exigencias del servicio en el puesto para el que se pida el cambio; pero es claro que cada uno de estos casos debe quedar bien justificado, para evitar cualquiera forma de abuso.

Por otra parte, sobre todo tratándose de individuos que sólo con seis meses de servicios en un empleo pretendan pasar a otro, las reglas aceptadas por la Comisión en 4 de noviembre de 1907 previenen que deberá sometérseles a previo examen físico y que, si el puesto al que quieran pasar requiere notoria actividad física alcancen en dicho examen cuando menos el grado número 85 de una escala de 100 puntos.

Por supuesto, es preciso también que quien pretenda pasar a otro empleo esté dentro de los límites de la edad que para dicho empleo se hayan establecido; que no altere substancialmente con su paso al referido empleo, la correcta proporción que debe haber entre el número de habitantes de cada estado y el de nativos del mismo que figuren en las oficinas públicas; que sustente un examen especial de aptitud, en caso de que las pruebas previas para ingresar al nuevo empleo sean diversas de las que correspondan a aquel que hasta entonces haya desempeñado, y que, a juicio de la Comisión, posea la experiencia, las dotes o destreza que se requieran para realizar correctamente las obligaciones del puesto al que se trate de que pase, de tal modo que pueda presumirse fundadamente que el servicio será más satisfactorio con tal pase, que si se cubriese la vacante mediante un nombramiento diverso o un ascenso. Claro es que todos estos requisitos no serán exigibles cuando en realidad no se trate de un pase sino de una reposición de empleo.

156.—En fin, conexa con estas reglas figura en los Estados Unidos la que previene que en caso de méritos excepcionales puede el jefe de un departamento conceder a un empleado un certificado que acredite sus servicios; pero esto no se autoriza sino cuando se justifique de un modo verdaderamente notorio, y para ello se necesita que lo apruebe la Comisión. De esta suerte, todo concurre para prestigiar el personal de la administración pública, y para evitar que, por medios indirectos, se vulnere el principio capital que manda que sólo ocupen los puestos públicos quienes para desempeñarlos demuestren capacidad, idoneidad, honorabilidad y eficiencia.

CAPITULO XIV

De los ascensos y de los medios por los que puede evitarse que se deban al favoritismo. De las remociones y de los medios de evitar las injustificadas, sin que se perjudique la libertad de las autoridades para conseguir la eficiencia.—Cómo se asegura la sobrevigilancia que debe ejercer la Comisión del Servicio Civil y por qué esa sobre vigilancia es indispensable.—Encuestas e informes.—Sanciones finales.—A quién incumbe la expedición de las reglas derivadas.

157.—Cuando por favoritismo se asciende a un empleado, el buen servicio se resiente: de aquí la conveniencia de que, siempre que sea posible, antes de un ascenso se comprueben los méritos que para ascender se tengan, y las aptitudes que, para el puesto al que el ascenso se efectúe, capaciten. Por eso la undécima regla de las revisadas por el Presidente de los Estados Unidos en 1915 dispone que, para comprobar en tales casos la idoneidad, se hagan oposiciones o exámenes.

Un caso particular de esta prescripción es el que se formula estableciendo que nadie que esté ocupando un empleo inferior en un departamento pueda pasar a otro empleo superior en departamento distinto, sin haber ganado su ascenso mediante oposición, y sin haber ascendido ya, en su propio departamento, o a lo menos sin haber sido declarado elegible para el siguiente ascenso en el mismo departamento.

Caso distinto tiene en cuenta la regla que previene que, cuando se cubra un puesto de planta por medio de alguno de varios empleados que están prestando ya servicios de la misma naturaleza, aunque fuera de planta, se prefiera al más antiguo, a no ser que su superior acredite buenas razones por las que se compruebe que no sería tal ascenso bueno para el servicio.

En ciertos casos, como en el de aprendices de obreros, no es necesario examen especial para el ascenso, porque el mismo período del aprendizaje substituye al examen; pero es claro que entonces, como en las demás oportunidades en las que haya ascenso, se debe haber pasado cierto tiempo sirviendo el puesto de inferior categoría o alguno que le equivalga, y en principio se considera que el período de servicio previo en los empleos inferiores debe ser de dos años.

158.—Naturalmente las reglas de los ascensos podrán variar en las diversas oficinas; pero en tanto no se establezcan especialmente para oficinas determinadas, parece debido que se impongan ciertos requisitos idénticos, tales son: que se respeten las limitaciones que para los empleos se imponen en materia de edad y de proporcionalidad entre el número de individuos de cada entidad federativa que se nombren y el de

habitantes de la misma entidad federativa; que cuando el puesto al cual se trate de ascender presuponga pruebas de aptitud diversas de aquel del que se ascienda, el interesado se someta a un examen especial que acredite la referida aptitud, y que no se ascenderá a nadie mientras esté en su período de prueba, antes de recibir su nombramiento definitivo, a menos de que la Comisión previamente lo apruebe.

159.—En todo caso, está establecido que no se tendrán en cuenta más recomendaciones para un ascenso, que las que procedan del funcionario bajo cuya inspección esté el empleado respectivo; y se ha dispuesto que, si con el conocimiento y el consentimiento del recomendado se hacen recomendaciones de otra naturaleza, por cualquiera otra persona, bastarán para que no se le ascienda, así como que, si se reiteran, serán causa suficiente para separar del servicio al recomendado. Esta dura prescripción pone de manifiesto, mejor que otra ninguna, el celo con el que el gobierno americano trata de extirpar las recomendaciones, y por tanto el favoritismo, en el sistema aceptado para la provisión de los empleos.

160.—Caso frecuente de ascensos tiene que ser el de empleados sustitutos que estén de acuerdo en ascender así: es natural que por medio de ellos se cubran las primeras vacantes que haya en los puestos correspondientes, a no ser que se deba cubrirlos por vía de reposición de empleo, porque se disponga que otro empleado pase al puesto de que se trate, o por ascenso de carácter diverso, todo ello, sin duda, conforme a las respectivas reglas.

161.—¿Qué deberá hacerse cuando dos personas parezcan tener el mismo derecho a un ascenso, porque ambas tengan en puestos iguales igual antigüedad? Claro es que entonces habrá que preferir a la que en el respectivo examen hubiere alcanzado el grado superior. Esto no será más que una aplicación del propio principio fundamental que pide que al mayor mérito corresponda la preferencia.

162.—Y ¿cuál será la conducta que deba seguirse cuando se reponga a un individuo ocupándolo nuevamente en el servício civil; pero no en su propio puesto, sino en otro inferior, y ocurra luego una vacante de empleo idéntico al que primero tenía? Que podrá sin duda ascendérsele a este último sin necesidad de nuevo examen.

163.—Aparentemente más graves que los ascenssos injustificados son las remociones injustificadas. Aunque se evitan muchas de ellas con sólo disponer que ninguna vacante se cubra si no es a favor de quien tenga bien comprobada su idoneidad, las reglas revisadas por el Presidente de los Estados Unidos en 1915 consideran especialmente lo que hay que prevenir en esta materia, y por lo mismo reiteran en primer lugar lo dispuesto por la ley de 24 de agosto de 1912: que ninguna persona qne mediante oposición o examen preste servicios en el sistema de administración pública americano sea removida de su puesto, si no es para promover la eficiencia de dicha administración, y por razones que se le den por escrito; que se le haga saber que se pretende removerla; que se le den a conocer los cargos que haya en contra suya; que se le entregue

una copia de los documentos en que esos cargos consten, y se le conceda un tiempo razonable para que pueda presentar por escrito sus descargos, y acompañarlos de los certificados y papeles que le sirvan para sincerarse; que no se requerirá para que las autoridades procedan, si no es cuando a su discreción lo decidan, que se reciban pruebas de testigos, ni que se efectúen verdaderas audiencias u otras diligencias probatorias: que las copias de los cargos, de las notificaciones, de las razones para la remoción y del acuerdo final se archivarán en el respectivo departamento lo mismo que las constancias de las causas para que se reduzca la categoría de un empleado o el sueldo del mismo, y que habrán de entregarse copias de todo esto al interesado, así como a la Comisión del Servicio Civil, caso de que éste las pida.

164.—Todas estas cuerdas prevenciones no pueden, sin embargo, aplicarse más que a los individuos que hayan recibido ya definitivamente sus nombramientos. Si están en el período probatorio de los seis meses iniciales de sus servicios, es claro que todavía no se les puede considerar como empleados propiamente dichos, sino como quienes están comprobando que merecen llegar a serlo. Por lo mismo, quienes se encuentren en esas condiciones podrán ser removidos en cualquier tiempo durante dichos seis meses, o al expirar su término, sin más requisito que una notificación por escrito en la que se les hagan saber las causas de la determinación.

165.—Por otra parte, el Ejecutivo de la Unión Americana ha señalado como causa especial de remoción del servicio, que un empleado dé clases a un individuo, o lo prepare aleccionándolo para exámenes u oposiciones del servicio civil, o de los servicios diplomáticos o consulares, y ha reiterado las demás causas de remoción de que hemos tratado ya, tales como el uso habitual y excesivo de bebidas intoxicantes.

166.—Naturalmente también en este punto las disposiciones vigentes en los Estados Unidos reproducen asimismo la regla que previene que no se harán distinciones ni para bien ni para mal entre los empleados por razones políticas o religiosas, y así, los mismos fuertes puntos de vista que orientan todas estas medidas se mantienen sin cesar, en múltiples formas.

167.—La defensa de los empleados no puede, por supuesto, llevarse tan lejos, que desarme a las autoridades para corregir abusos; pero sí requiere que no se aplique, como a veces se aplica, la pena más alta, la de la destitución, por motivos que no la ameriten. Por eso las propias reglas que estamos considerando disponen que los castigos sean proporcionados a las faltas, y autorizan a los superiores para imponer, por razones disciplinarias, suspensiones hasta por noventa días, y aun por más tiempo si para ello se obtiene permiso de la Comisión; pero como perpetuamente se necesita prevenir posibles abusos, al propio tiempo mandan que se hagan constar las razones de la medida; que se las archive en el respectivo departamento, y que se remita copia de ellas a la Comisión, si ésta las pide.

168.—En caso de que cuantas remociones fueren decretadas por una autoridad pudieran ser revisadas por la Comisión del Servicio Civil y

nulificadas por ella, acabaría por relajarse de tal suerte la disciplina, que sería imposible efectuar las labores administrativas. Por eso la propia regla duodécima de las revisadas por el Presidente de los Estados Unidos en 1915 decide que la Comisión no tendrá competencia para revisar las remociones o reducciones de emolumentos o de categoría, que se decreten para promover la eficiencia del servicio, sino en caso de que, ofreciendo pruebas, se alegue que no se haya seguido el procedimiento ordenado para tomar las medidas referidas; que estas se tomaron por razones políticas o religiosas, o que no hay proporcionalidad entre la falta y la pena respectivas; pero sin que se investigue si son o no suficientes las razones que la superioridad hubiere tenido para dictar la remoción o la reducción relacionadas.

Ni aun los tribunales tienen competencia para revisar y nulificar las remociones y reducciones antes dichas, puesto que "el derecho de nombrar forzosamente entraña el de remover," sin más restricciones que las que el Congreso establezca; y el Congreso solamente las ha fijado en los casos bien definidos que antes hemos expuesto, dejando al criterio de los jefes de los departamentos la estimación de la aptitud y la capacidad de los empleados, y la del grado de cumplimiento de sus deberes. Eso no obstante, si con violación de las leyes que prescriben que en determinado caso no se pueden efectuar remociones, estas se efectúan, y si entonces las autoridades así lo reconocen, la Suprema Corte de Justicia Federal puede intervenir: ha intervenido ya, en abril de 1906, para hacer pagar a quienes injustamente habían sido removidos, las debidas indemnizaciones.

169.—Cuando se expiden leyes cuerdas, y se abandona su funcionamiento a determinadas personas, sin que alguien intervenga o pueda intervenir para cerciorarse de que se van cumplimentando, se producen fácilmente abusos, porque los intereses particulares tienden a substituirse a los intereses generales. Esto ocurre, sobre todo, cuando la conciencia moral de los respectivos jefes dormita, o cuando es de tal superficialidad, que no se da cuenta de las múltiples falacias que, so color de aparentemente justificados pretextos, barrenan las instituciones. Por eso un buen régimen requiere una sobrevigilancia encomendada a personas diversas de las que detentan el poder. Esto es lo que funda la conveniencia de reglas del servicio civil tales como la décima tercera de las que el Presidente de los Estados Unidos revisó en 1915. En ella se previene que todo funcionario que extienda nombramientos informe pormenorizadamente a la Comisión — cuantas veces ésta lo disponga y en la forma en que lo requiera—, de los cambios del servicio que afecten los puestos o los empleados que de dichos funcionarios dependan; sea que se trate de quienes sólo puedan ser nombrados mediante oposición o examen; de los exceptuados de estos requisitos; de los que en caso ninguno tendrían que someterse a ellos; de los que tengan nombramientos definitivos; de los provisionales; de los sujetos a contratos; de los simples trabajadores u operarios, especificando sus labores; de los comisionados o en suma: de cuantos individuos compongan definitiva o accidentalmente el personal.

170.—Con el propio fin, la misma regla previene que los funcionarios que extiendan nombramientos entreguen a la Comisión, siempre que ésta lo pida, listas de cuantos puestos y empleos estén bajo su autoridad, con los nombres, designaciones, compensaciones, obligaciones y fechas en que hayan sido nombradas u ocupadas las personas que ahí presten sus servicios.

171.—Los relacionados informes y las expresadas listas permiten que la Comisión vea si no se ha deslizado dentro de la categoría de quienes necesiten oposición o examen previo, algún empleo respecto del que de hecho se haya indebidamente declarado que no requiere dichos requisitos; rehará en tal caso la Comisión las clasificaciones mal hechas, y evitará los abusos, que de otro modo convertirían en letra muerta lo que debe ser letra viva.

172.—Para asegurar la vigilancia que en estas materias debe tocar a la Comisión, y confirmar los buenos efectos del sistema, precisa que en cuanto al propio sistema se refiera, la Comisión pueda hacer las encuestas que necesite, y que, para no darle los respectivos informes no se escuden los empleados o los funcionarios tras de la razón de que no están autorizados para proporcionar dichos informes ni de la Comisión dependen. A fin de evitar esto, y de darle pleno poder de investigar cuanto del caso sea, la regla décimocuarta de las que venimos examinando decide que será obligación de todo funcionario y de todo empleado del servicio civil que integre el Poder Ejecutivo, lo mismo que todos los solicitantes de empleos y de cuantos puedan ser elegibles, dar a la Comisión o a quienes autorizadamente la representan, las justas informaciones que a la aplicación de la ley del servicio civil y de sus reglamentos se refieran, y atestiguarlas, mediante la respectiva protesta ante las autoridades que legalmente tengan poder bastante para recibirlas.

El Procurador General de la República declaró expresamente en 2 de diciembre de 1901, que la imposición de este deber a los funcionarios y empleados del servicio público ni es irracional ni impropia; que está claramente comprendida dentro del ejercicio del poder ejecutivo, y que no puede dudarse de su legalidad; y ratificando todo esto el Contralor del Tesoro sostuvo, en 17 de agosto de 1911, que había que pagar a un empleado a quien se llamó para que diera informes en cuanto a supuestas violaciones de las reglas del servicio civil, el sueldo de las tres horas y cuarto que estuvo ausente de su labor mientras rendía dichos informes.

173.—Por supuesto, para asegurar plenamente el cumplimiento y la eficacia de todo este sistema, lo esencial es que se enraice en la conciencia de los gobernantes, lo mismo que en la de los gobernados; que convencidos unos y otros de su excelencia, lo pongan por obra con resolución y firmeza. Para nulificar en su forma última las malos efectos de las voluntades dañadas y los de los desfallecimientos de la vigilancia de las autoridades, se necesita que el órgano encargado de presidir a la realización del sistema, ejerza, como queda dicho, una atenta inspección, y que se le autorice para remediar los errores. Por eso la décimoquinta de las reglas revisadas por el Presidente de los Estados Unidos en 1915

previene que si la Comisión descubre que alguna persona tiene un puesto con violación de la ley del servicio civil o de las reglas derivadas de la misma, la propia Comisión, después de advertirlo así al interesado y de concederle oportunidad para que dé explicaciones, pondrá los hechos en conocimiento de la autoridad a la que incumba el nombramiento respectivo; y que, si quien se encuentra prestando indebidamente servicios no es separado de ellos dentro de los siguientes 10 días, la Comisión lo hará saber a los encargados de pagarle los correspondientes sueldos, y a los que sobre ellos ejerzan vigilancia, para que se le suspendan los pagos, a reserva de que, si parece discutible que conforme a la ley el empleado de que se trate deba ser nombrado en los términos que la Comisión sostenga, pueda el jefe del departamento consultar sobre esto la opinión del Procurador General de la República.

En corroboración de tales preceptos, unánimemente se acepta en los Estados Unidos que quien reclame un sueldo debe probar su título legal al empleo que desempeñe, y que el que sólo lo sirva de *facto* no posee acción ninguna para reclamarlo.

174.—Finalmente, la décimosexta de las reglas revisadas en 1915 por el Presidente de los Estados Unidos reiteró el precepto en virtud del que la Comisión está autorizada para hacer reglamentos, por medio de los que las prevenciones referentes al servicio civil se cumplan, y ratificó, en consecuencia, el mismo concepto fundamental por virtud del que el sistema todo ha nacido de la voluntad del pueblo, expresada en términos generales, en una ley, por el Poder Legislativo del país, para que se vaya ejecutando mediante las reglas que al efecto, dentro de los preceptos de la ley fundamental, expida el jefe del Poder Ejecutivo, y que cobre vida de conformidad con las disposiciones derivadas que la Comisión respectiva formule.

TERCERA PARTE

PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL SERVICIO CIVIL EJECUTIVO DE LA FEDERACION MEXICANA

CAPITULO XV

Los tres órdenes de servicios administrativos que hay que distinguir en un país tal como la República Mexicana.—Proyecto de ley orgánica del servicio civil ejecutivo de la federación.

175.—Resumiendo lo que precede, puede decirse que el problema de la organización eficiente de los servicios administrativos es, en su parte esencial, el de la adquisición y conservación de un personal honorable y apto que los desempeñe. Estudiada esta cuestión en su mayor generalidad, en un país como México, comprende tres órdenes de servicios: los federales, los de cada una de las entidades políticas que forman la república y los de los municipios.

176.—El personal que tiene a su cargo los servicios administrativos en cualquiera de dichos tres órdenes no es el de las autoridades *supremas*, legislativas o ejecutivas: éstas y aquéllas tienen que ser designadas por el pueblo, y lo único que a su respecto puede hacerse es limitar la posibilidad de la elección, a personas que llenen determinados requisitos, y que no hayan cometido actos de tal naturaleza que demuestren que son indignos de ser electos.

177.—Limitado así el número de las personas a quienes hay que tener en cuenta al organizar los servicios administrativos, conviene hacer notar que parte de los puestos que les corresponden son, digámoslo así, intercambiables, es decir, que las aptitudes y los conocimientos que necesitan poseer quienes desempeñen tales servicios constituyen un promedio de cualidades que puede aquilatarse en exámenes y que es posible fijar previamente, de suerte que quienes no alcancen ese promedio deban quedar excluídos, en tanto que otros puestos son de tal naturaleza que las cualidades que exigen son excepcionles y por lo mismo no pueden valorizarse mediante exámenes.

178.—Es claro que en principio la única autoridad capaz de decidir qué empleos requieren un promedio de aptitudes y conocimientos que puedan fijarse y estimarse mediante exámenes y cuáles entrañan cualidades excepcionales que no puedan fijarse y estimarse así, es la que

encabece cada uno de los poderes públicos, sea cual fuere el orden de servicios administrativos que se considere; pero también es evidente que la capacidad de resolver en este punto no debe ejercerse al azar, ni caprichosa y apasionadamente o por mezquinos pretextos, que cada vez muden las resoluciones. Deberá, en consecuencia, decidirse en el particular, mediante disposiciones generales que normen la conducta futura de quienes tengan que proveer de personal a las oficinas, y que no puedan modificarse si no es también mediante disposiciones generales.

179.—No hay duda: dichas disposiciones generales podrían decretarse en México por lo que toca al personal que del Poder Ejecutivo Federal depende, por el Presidente de la República, en tanto cuanto leyes expedidas por el Congreso no le limiten su derecho de nombrar y remover libremente a sus funcionarios y empleados. Del mismo modo y con iguales limitaciones, pudiera hacerlo el Gobernador de un Estado por lo que a éste se refiere, y otro tanto podría decirse de cada uno de los Ayuntamientos: es palmario que quienes pueden nombrar y remover libremente, pueden también señalarse a sí mismos procedimientos que tiendan a asegurarles acierto mayor en los nombramientos y las remociones que decreten; pero, puesto que con igual derecho tendrían también el de modificar y aun derogar las disposiciones que sus respectivos antecesores hubiesen acordado previamente, la buena obra que en el particular hicieran podría ser efímera, y aun tendría grandes probabilidades de serlo, si, como es desgraciadamente humano, los nuevos gobernantes tienden a aprovechar su poder en favor de quienes les hayan ayudado a llegar a los primeros puestos.

180.—Si se quiere, por tanto, dar mayor estabilidad al personal administrativo, y poner sus nombramientos y remociones fuera del alcance de la baja política, para lograr que los puestos se concedan al mérito y a la eficiencia, y que los que los sirvan no dejen de desempeñarlos sino en caso de que su mérito y su eficiencia desaparezcan, es preciso que quien decida esto sea el correspondiente poder legislativo, y que él sea también el que señale las bases cardinales del sistema que asegure la consecución de estos ideales.

181.—El poder legislativo debe, sin embargo, señalar solamente las *bases cardinales*. Si tratare de prescribirlo todo, hasta en los últimos pormenores, coartaría de tal suerte la libertad de las autoridades a cuyo cargo estén los empleados, que la responsabilidad de las mismas tendría que desaparecer. Y es forzoso que semejante responsabilidad no sólo no desaparezca sino que aumente: es preciso que oportuna e inexorablemente se exija que cada uno de los funcionarios y cada uno de los empleados dé cuenta de sus actos sea de manera directa o de modo indirecto, al pueblo, y que la mala administración se castigue, para que los gobiernos sean cada vez más satisfactorios.

182.—Una ley debe pues en México zanjar los cimientos del "servicio civil" ejecutivo, en cuanto de la federación dependa; leyes análogas, establecer las condiciones básicas de dicho servicio por lo que toca a las entidades que la federación componen, y otra ley definir los requisitos

del propio servicio bajo la égida de los ayuntamientos; tres órdenes de prescripciones legislativas, porque tres son las zonas de organización gubernamental de la República. *Mutatis mutandis*, es claro, no obstante, que los conceptos de dichos tres órdenes de leyes tendrán que ser recíprocamente equivalentes.

183.—Ensayemos, en consecuencia, formular, con apoyo de los precedentes estudios, *un proyecto de ley orgánica del personal destinado a la administración de los servicios federales dependientes del poder ejecutivo.*

Diría así:

CAPITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Art. 1º—Con ayuda de los respectivos secretarios del despacho, de los jefes de los departamentos a quienes se refiere la ley orgánica de las secretarías, de una comisión de tres individuos que al efecto nombre, y de las demás personas con quienes quiera asesorarse, el Presidente de la República clasificará a todos los funcionarios, empleados, auxiliares y servidores del poder ejecutivo federal, agrupándolos según sus funciones; fijará respecto de cada categoría de ellos los límites de edad, las condiciones de salud y de carácter y el mínimum de conocimientos, aptitudes y práctica indispensables para el buen servicio en las labores que les incumban; definirá qué especie de puestos son de cubrirse por medio de oposiciones; cuáles mediante simples exámenes de admisión, satisfechos que sean otros requisitos, o libremente; les señalará las obligaciones que en su respectiva categoría deban cumplir; y definirá qué autoridades hayan de extenderles nombramientos u ocuparlos, y cuáles puedan concederles licencias, o decretar sus ceses, y aceptar sus renuncias.

Entre los que deberán en todo caso nombrarse libremente por el Presidente, estarán los Secretarios del Despacho, el Gobernador del Distrito Federal, los de los Territorios, el Procurador General de la República y el Procurador de Justicia del Distrito y de los territorios federales.

Art. 2º—Dentro del término de noventa días, contados desde la fecha en que esta ley se promulgue, deberán fijarse las condiciones a que se refiere el artículo anterior, por lo que respecta a los empleados y funcionarios cuyo sueldo sea de menos de $1,200 anuales; en el término de 180 días, las relativas a los que ganen de $1,200 a $2,400 por año; en el de 270 días, las que deban caracterizar a quienes tengan sueldos comprendidos entre $2,400 y $3,600, y en el de un año, las de los demás, entre los cuales se incluirán los Subsecretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos de que trata la ley orgánica de las Secretarías.

Art. 3º—Las clasificaciones de empleados y funcionarios a que se refieren los artículos anteriores, y la fijación de las cualidades y los requisitos que a dichos funcionarios y empleados deben exigirse, se revisarán de tiempo en tiempo, en cada uno de los departamentos y secretarías del Ejecutivo Federal, oyendo el parecer de la comisión de tres personas, de

que trata el art. 1º de esta ley; pero, para que se hagan cambios en las resoluciones precedentes que se les refieran, se requerirá que los apruebe el Presidente de la República, y que no se exima individualmente de requisitos a quienes no hayan quedado exentos de ellos, en virtud de disposiciones generales, ni se modifiquen los ya exigidos sino teniendo en cuenta, en uno y en otro caso, razones poderosas que se expondrán por escrito, y acerca de las que emita también por escrito su parecer la relacionada comisión.

Art. 4º—A los empleados, funcionarios y demás servidores del país que estén en funciones cuando esta ley se expida no se les exigirán exámenes especiales ni oposiciones, como requisito para que sigan desempeñando sus servicios; pero desde seis meses después de la fecha en que se vaya clasificando cada categoría de empleos, y definiendo a su respecto los requisitos indispensables para desempeñarlos, se cubrirán las vacantes llenando estrictamemente dichos requisitos, que se satisfarán también para cubrirlas aun antes de que pasen dichos seis meses, si los mencionados requisitos son de tal naturaleza, a juicio del Presidente de la República, asesorado por la Secretaría o por el departamento respectivos, que puedan exigirse desde luego.

Art. 5º—Los empleados que por estar prestando servicios al expedirse esta ley, no tengan que someterse a oposición o examen para continuar prestándolos, tampoco podrán exigir que se les concedan los privilegios que la propia ley otorga, sino en el caso de que, llegada que sea la oportunidad, comprueben su aptitud en los términos que para los respectivos empleos se definan, o bien si han servido satisfactoriamente más de diez años a la administración pública.

CAPITULO II

DE LA COMISION DEL SERVICIO CIVIL Y DE LAS OPOSICIONES Y EXAMENES POR LOS QUE SE COMPRUEBE LA IDONEIDAD

Art. 6º—La comisión de tres personas de que trata el art. 1º de esta ley se llamará del Servicio Civil y se nombrará por el Presidente de la República, con aprobación del Senado; dichas tres personas no podrán desempeñar al propio tiempo ningún otro encargo de la Federación, de cualquiera de sus entidades o de sus municipios, y siempre que haya en el país más de un partido político no podrán ser individuos de uno sólo de ellos.

Art. 7º—El Presidente podrá remover a cualquiera de los miembros de la Comisión del Servicio Civil. Las vacantes que en ésta ocurran se cubrirán por nombramiento que el propio primer magistrado haga, de conformidad con lo dispuesto por el artículo que precede.

Art. 8º—La Comisión del Servicio Civil tendrá las siguientes obligaciones:

I. Colaborar con el Presidente de la República y con los Secretarios y Jefes de Departamento a quienes se refiere la ley orgánica de las Se-

cretarías, para clasificar a los empleados y funcionarios de quienes trata el art. 1º de esta ley, señalando los requisitos que deben satisfacer, y las condiciones indispensables para que los satisfagan;

II. Ayudar al Presidente de la República a formular las reglas adecuadas para que esta ley se cumpla, en el concepto de que dichas reglas, en tanto cuanto la buena administración demande, prevendrán:

a) Que se organicen y efectúen oposiciones y exámenes por medio de los que se aquilate la idoneidad de quienes aspiren a ser funcionarios o empleados del servicio público, en puestos que, una vez que se haga la clasificación de que habla el art. 1º de esta ley, requieran la oposición o los exámenes referidos, en el concepto de que tales oposiciones y exámenes tendrán en todo caso carácter concreto y práctico, y se referirán a materias cuyo conocimiento sea presunción fundada de que quienes lo tengan posean la idoneidad necesaria para desempeñar el puesto de que se trate;

b) Que los empleos cuyas vacantes deban llenarse mediante oposiciones o exámenes, se cubran por selección entre quienes hayan obtenido las más altas calificaciones en dichas oposiciones o exámenes;

c) Que aun cuando estén prescritas oposiciones para cubrir determinadas vacantes, no se cubran así, en caso de que no se presenten como aspirantes personas aptas, a pesar de que dichas vacantes se anuncien en los términos que la comisión del servicio civil señale;

d) Que quienes tengan que expedir nombramientos de empleados o funcionarios dependientes del poder ejecutivo den, por escrito, aviso oportuno a la Comisión del Servicio Civil, de las vacantes que en sus respectivos departamentos u oficinas ocurran; que hagan sus nombramientos de entre los individuos que formen las ternas de las personas que en las correspondientes oposiciones hayan obtenido las calificaciones más elevadas; que también por escrito comuniquen a la Comisión: I.—las personas que para nombrarlas o emplearlas elijan; II.—el hecho de que los interinatos de dichas personas se transformen en nombramientos definitivos, terminado que sea el período inicial de prueba para el que se extendieren sus primeros nombramientos. III.—las resoluciones por las que, cuando dicho período de prueba no sea satisfactorio, se declaren vacantes nombramientos provisionales; IV.—los cambios de empleos u ocupaciones, y V.—los ascensos, las renuncias y las remociones del personal que bajo su dependencia se encuentre;

e) Que de todo lo que indica el inciso precedente lleve un registro la Comisión, con la fecha en la que cada uno de dichos incidentes acaezca y

f) Que expresamente, en los casos en que se hagan nombramientos sin someterse al sistema de oposiciones, se justifique tal manera de hacerlos, patentizando que así se hace de conformidad con esta ley, y dando pormenorizadamente cuenta de todo esto en los informes anuales de la Comisión.

III.—Formular, de conformidad con las reglas a que se refiere la fracción precedente y con las instrucciones que pueda conferirle el Presidente de la República, los reglamentos adecuados para las oposiciones y los exámenes a que esta ley se refiere;

IV.—Hacer los cuestionarios de los exámenes y las oposiciones, asesorándose con quienes en cada caso sean más competentes, y designar a quienes califiquen las pruebas respectivas, haciendo que se les vigile debidamente;

V.—Cuidar de que se realicen del modo más satisfactorio las oposiciones y los exámenes, y hacer que se preserven debidamente los archivos y las actas de los mismos;

VI.—Levantar actas pormenorizadas de sus sesiones, y

VII.—Presentar un informe anual de su gestión al Presidente de la República, a fin de que éste lo transmita al Congreso de la Unión, y exponer en dicho informe: las reglas conforme a las que la propia Comisión haya procedido; las excepciones que las mismas autoricen; los efectos prácticos de todo esto y del sistema en general; y las sugestiones de perfeccionamientos del mismo que parezcan justificadas o deseables.

Art. 9º—La Comisión queda facultada para hacer investigaciones concernientes a los nombramientos, remociones, cambios, renuncias, personal existente y eficiencia del servicio del mismo en las dependencias del Poder Ejecutivo de la Unión; y podrá también informar en relación a esto y al cumplimiento de las reglas y disposiciones vigentes en la materia, lo mismo que a sus efectos, a quienes corresponda, así como en cuanto a la actuación de quienes presidan los exámenes o califiquen las pruebas; a la de los subordinados de la misma comisión, y a la de los demás empleados y funcionarios del servicio público en lo que se refiera al cumplimiento de esta ley.

Art. 10.—La Comisión tendrá un Secretario que el Presidente de la República nombrará y los empleados que sean indispensables; y previa consulta a los respectivos jefes de los departamentos, designará, en los lugares del país en donde deban efectuarse exámenes u oposiciones para dar cumplimiento a esta ley y a las reglas derivadas de la misma, jurados compuestos de tres personas que estén al servicio del Gobierno de la Unión, que residan en el lugar en el que hayan de realizarse dichos exámenes u oposiciones, y que formen parte del personal del departamento u oficina para el servicio de los cuales se efectúen las mencionadas oposiciones o exámenes. La Comisión podrá en todo tiempo substituir por otra persona que esté en el mismo servicio a cualquiera de las que como jurados designe, los cuales, de conformidad con lo prevenido por esta ley, no calificarán las pruebas, sino que la comisión designará para hacerlo especialmente a un examinador en jefe y a los auxiliares que el mismo necesite.

Art. 11.—Los lugares en los que actúen los jurados ante quienes se efectúen las oposiciones o los exámenes a que esta ley se refiere, deberán elegirse de tal modo por la Comisión, que sean lo más céntricos posible, a fin de que quienes aspiren a ser empleados en la circunscripción que a dichos jurados corresponda, puedan tener todas las facilidades que sean asequibles para realizar su propósito.

Art. 12.—Con el objeto de que haya siempre disponibles personas cuyas aptitudes se hayan aquilatado para cubrir las vacantes, no se espe-

rará a que estas ocurran, para efectuar oposiciones o exámenes, sino que, en los puntos del país en los que residan los jurados, se organizarán las oposiciones o los exámenes referidos cuando menos cada seis meses. Se remitirán a la Comisión copias de las actas de dichas oposiciones o exámenes, tan luego como esos actos se efectúen, a fin de que la Comisión haga que desde luego se califiquen, y, calificados que sean, mantenga siempre al día sus listas de personas idóneas para cada categoría de empleos.

Art. 13.—La Comisión formulará las ternas de candidatos idóneos para cubrir cada vacante que ocurra, incluyendo en ellas los nombres de quienes en los respectivos exámenes u oposiciones hayan tenido las calificaciones más altas; de conformidad con los registros que lleve, indicará en sus propuestas cuáles hayan sido dichas calificaciones, y la fecha de los actos en los que se hubieran obtenido, así como la residencia de los candidatos, el tiempo que haya que en ella se encuentren y el lugar de origen de los mismos. Al efecto, todo individuo que solicite entrar a una oposición o sustentar un examen de aptitud hará constar, bajo protesta, en su solicitud: cuál sea su residencia al tiempo de hacer dicha solicitud; desde cuándo esté residiendo allí y cuál su procedencia.

Art. 14.—Quienes falsifiquen los datos de los registros a que se refiere el artículo anterior, los substraigan o impidan de cualquier modo que se les asiente, que se les tenga al día, o que puedan aprovecharse cuando se necesiten para fundar las medidas que en el particular se tomen o para cualesquiera otros fines que la Comisión del Servicio Civil y el Departamento de Eficiencia tengan, serán castigados con la pena de multa hasta de $ 2,000.00, prisión hasta por un año, o ambas, según la gravedad de su delito, a juicio de la autoridad judicial que los condene.

Art. 15.—Siempre que haya varios sustentantes de exámenes u oposiciones que para cubrir la misma categoría de empleos en el Distrito Federal tengan calificaciones igualmente altas, la Comisión los clasificará según las entidades políticas de las que fueren oriundos, y los propondrá prefiriendo a los que correspondan, para que todas las entidades constitutivas del país puedan estar igualmente representadas en la administración pública, manteniendo, en cuanto sea posible, igual proporción para todas ellas, entre el número de empleados federales originarios de cada una de las mismas y el de sus habitantes, según el último censo.

Art. 16.—La autoridad judicial respectiva impondrá la pena de multa de $ 200 a $ 2,000.00, la de prisión, de 10 días a 1 año, o ambas, a cualquiera de los individuos de la Comisión del Servicio Civil, de los dependientes de la misma, de quienes intervengan como jurados en las oposiciones o exámenes a que esta ley se refiere y en general de los funcionarios, empleados o sirvientes de la administración pública, siempre que por sí solos o en unión de otras personas cometan cualquiera de los siguientes delitos:

I. Decepcionar, engañar o desviar de sus propósitos de examinarse o de sustentar oposición, a cualesquiera individuos que pretendan hacerlo;

II. Dificultar la realización de los propósitos de quienes quieran sustentar oposiciones o exámenes;

III. Falsa o dolosamente, con intención dañada o sin autorización para hacerlo, calificar actos de exámenes o de oposiciones, señalar el lugar que en las listas toque a los candidatos, o rendir informes en cuanto a oposiciones, exámenes o gradación de candidatos;

IV. Proporcionar informaciones especiales o secretas con el fin de mejorar o perjudicar las expectativas de éxito de cualquiera persona que intente sustentar oposición o examen o los haya sustentado ya, con el objeto de obtener un nombramiento o un ascenso.

Art. 17.—Para sustentar oposiciones o exámenes de admisión, de puestos cuyas funciones deban efectuarse en determinada división política del país, será requisito haber residido en dicha división política, a lo menos un año completo antes de la oposición o el examen de que se trate; pero este requisito no se exigirá cuando, a pesar de que se haya convocado oportunamente a los residentes en la respectiva división política, no se hayan presentado estos o no hayan obtenido el mínimum de calificación indispensable para declararlos aptos en los términos que el Ejecutivo prescriba.

CAPITULO III

DE LOS REQUISITOS INDISPENSABLES PARA OBTENER UN NOMBRAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL Y DEL PERIODO INICIAL DE PRUEBA

Art. 18.—Los puestos de la administración pública deberán desempeñarse por mexicanos en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Sin embargo, queda autorizado el Ejecutivo para nombrar a extranjeros, siempre que sea por motivos bien justificados que se hagan constar por escrito, y de los que se dé cuenta en el respectivo informe anual de la Comisión del Servicio Civil. En todo caso, los nombrados deberán comprobar previamente su aptitud en los términos de esta ley y de las disposiciones reglamentarias derivadas de la misma.

Art. 19.—Cualesquiera que sean los méritos y aptitudes de un individuo, no podrá nombrársele para que desempeñe puesto ninguno del servicio público, ni conservársele en aquel para el que haya sido nombrado, si hace uso habitualmente y con exceso, de drogas intoxicantes, o si habitualmente no cuida de que adquieran la educación obligatoria y un modo honesto de vivir, sus hijos o los niños y jóvenes que de él dependan, así como los menores de edad que estén a cargo de su servidumbre.

Art. 20.—En igualdad de condiciones de aptitud bien comprobada, de carácter a propósito para desempeñar un puesto, y demás requisitos exigidos para el mismo, se preferirá para cubrir las respectivas vacantes:

I. A quienes ya hayan servido de modo satisfactorio el mismo puesto u otros equivalentes, y hayan dejado de prestar servicios por motivos independientes de su voluntad, que en nada afecten su buena reputación como empleados;

II. A los hijos de empleados o funcionarios que hayan fallecido después de prestar servicios importantes al país, en cualquiera de los ramos de la administración;

Art. 21.—Nadie podrá desempeñar más empleos de la Federación, o de ésta y de los gobiernos locales o municipales de la República, que los que sean compatibles entre sí, y para los efectos de esta ley solamente se considerarán compatibles:

I. Uno, dos o excepcionalmente tres empleos de profesor, jefe de clases o encargado de investigaciones, enseñanzas o estudios técnicos especiales;

a) Con un sólo empleo que no tenga carácter técnico o docente, y que dependa de la federación o de un gobierno local o municipal;

b) Con uno o excepcionalmente dos puestos de director, organizador, o inspector de enseñanzas o de labores de investigación científica.

II. Hasta cuatro puestos de profesor o de encargado de estudios, enseñanzas, investigaciones o labores anexas, en establecimientos educativos secundarios, especiales o universitarios, sea cual fuere la autoridad de la que dependan, y siempre que entre dichos puestos no figure ninguno de director, organizador o inspector.

Art. 22.—Aun los puestos respecto de los que no haya incompatibilidad legal en los términos de los artículos precedentes, no podrán desempeñarse por un sólo individuo, si hubiere para ello incompatibilidad de hecho, así reconocida por una a lo menos de las autoridades de las que dichos individuos dependan, y por el departamento de eficiencia de la República, o por la Comisión del Servicio Civil, entretanto llega a constituirse el mencionado departamento.

Art. 23.—Por ningún motivo se concederán gratificaciones extraordinarias a ninguna persona, ni se le ministrarán cantidades como pago de servicios de ningún género, con cargo a partidas globales, sino en caso de que expresamente lo autoricen así las leyes.

Art. 24.—Todos los nombramientos que de conformidad con esta ley se confieran, se extenderán con el carácter de interinos, por un período de prueba, definido por el respectivo Departamento o por la correspondiente Secretaría, conforme a reglas generales, y después de él podrán conferirse con el carácter de definitivos, si la prueba ha sido satisfactoria. En ningún caso dicho período de prueba será mayor de un año.

CAPITULO IV

DEL TRABAJO EN LAS OFICINAS DEL EJECUTIVO FEDERAL Y EN SUS DEPENDENCIAS.—VACACIONES.—MEJORAMIENTO DEL SERVICIO

Art. 25.—Dejando a salvo casos excepcionales, que se definirán y justificarán expresamente por el ejecutivo federal, en las oficinas dependientes del mismo las horas de trabajo diario serán seis, salvo los sábados por la tarde, los domingos, el 5 de febrero, el 5 de mayo, el 16 de septiembre, el 2 de noviembre y el 1º del año, y los días y las horas en que, por ra-

zones especiales, así lo dispongan el respectivo Secretario del Despacho, el correspondiente jefe de aquellos de los departamentos a que se refiere la ley orgánica de las Secretarías, o por virtud de otras leyes y autoridades secundarias.

Art. 26.—Siempre que en una oficina haya labores que a juicio del jefe de ella sea preciso realizar en horas de trabajo extraordinario, porque no basten para efectuarlas las normalmente exigidas, dicho jefe podrá acordar, mediante decisiones especiales para cada caso, y dando la razón que las justifique, que trabajen en dichas horas él o los empleados que en cada vez fueran indispensables, sin que por ello tengan derecho a ninguna retribución adicional de sus servicios.

Art. 27.—Ningún obrero que esté al servicio del Poder Ejecutivo de la Federación trabajará en labores de la misma más de ocho horas diarias, sino cuando haya extraordinaria urgencia, cuando esto sea indispensable para salvar vidas o propiedades que de otro modo peligrarían, o cuando la excepcional importancia del caso lo justifique.

Todo contratista o empleado del gobierno que, violando este precepto, obligue a trabajar a obreros, será castigado con multa hasta de $ 200.00, prisión hasta por 1 mes, o ambas penas, a juicio de la autoridad judicial que lo condene.

Art. 28.—Los jefes de las oficinas concederán a cada uno de sus respectivos subordinados 30 días de vacaciones con sueldo, cada año; pero lo harán de tal suerte que con estas concesiones no perjudiquen el servicio. Esta prescripción no regirá en cuanto al profesorado de las instituciones universitarias, respecto del cual prevalecerán las reglas que la Universidad decrete. De los 30 días de vacaciones antes dichos, se deducirán aquellos en los que, fuera de los días que exceptúa el artículo 25 de esta ley, no hubiere concurrido a su trabajo el empleado de que se trate.

Art. 29.—La Comisión del Servicio Civil hará encuestas en las dependencias del Poder Ejecutivo, con el objeto de averiguar cuáles sean las condiciones en que trabajen los servidores de la administración, y cada año informará al Presidente de la República proponiéndole lo que a su juicio convenga, para mejorarlas y asegurar la mayor eficiencia, a fin de que a su vez el Presidente informe al Congreso, de las condiciones de dicho trabajo, las medidas tomadas para mejorarlas y hacer mejor la administración, los gastos que esto hubiera demandado, los efectos de todo ello, y las reformas que se justifiquen.

CAPITULO V

DE CASOS EN QUE LOS EMPLEADOS DEBEN SUSPENDER SUS LABORES

Art. 30.—Todo empleado o funcionario que se enferme de un mal contagioso dejará de concurrir desde luego a su oficina y dará aviso inmediato a su superior. Este hará que en seguida lo examine un médico, y si el mal puede poner en peligro la salud de los demás empleados, dispondrá que el paciente no vuelva a su puesto sino pasado que sea dicho peligro.

Art. 31.—Todo empleado o funcionario que tenga en su casa enfermos que padezcan enfermedades contagiosas deberá ponerlo en conocimiento del superior de quien dependa; si se considera obligado a atenderlos personalmente, y, a juicio de un médico, su trabajo en la oficina pone en peligro la salud de los demás individuos de ella, deberá dejar de concurrir a la misma por todo el tiempo que dure el peligro, incluyendo el período indispensable para la respectiva desinfección. En caso de que el término que deba quedar separado de su puesto sea de más de un mes, pedirá licencia a la superioridad, para continuar alejado de su servicio, y dicha licencia no podrá concedérsele sino a lo sumo por otro mes, sin goce de sueldo, a no ser que se justifique concedérsela con el mismo, por anteriores servicios a la administración pública excepcionalmente importantes o prolongados; pero sin que en este último caso se le puedan dar vacaciones en el año en que esto ocurra.

CAPITULO VI

DE LAS LICENCIAS

Art. 32.—Cuando un empleado o un funcionario padezca una enfermedad que le impida trabajar, y no la haya contraído por vicios o mala conducta, se le concederá licencia hasta por dos meses con goce de sueldo; pero para ello será necesario que sin interrupción haya prestado servicios satisfactorios a la administración pública, cuando menos por un año antes de la fecha de la licencia.

Art. 33.—Las licencias a que se refiere el artículo precedente podrán prorrogarse por dos meses con la mitad del sueldo, cuando al concluir el término por el que se concedieren, subsistan las mismas causas que las determinaren; pero la prórroga no podrá decretarse sino en caso de que el interesado tenga más de dos años de servicios continuos a la administración pública, prestados satisfactoriamente antes de haberse enfermado. Si no hubiese prestado ya dichos dos años de servicios, sólo podrá concederse dicha prórroga sin goce de sueldo.

Art. 34.—Terminada una prórroga de licencia con goce de medio sueldo, podrá prorrogarse aún sin sueldo dicha licencia por otros dos meses más, siempre que el agraciado haya desempeñado satisfactoriamente servicios en la administración pública por tres años, sin interrupción ninguna antes de la fecha de la referida licencia.

CAPITULO VII

DE LOS GASTOS DE INHUMACION DE EMPLEADOS QUE FALLEZCAN Y DE LA EDUCACION DE LOS HUERFANOS DE DICHOS EMPLEADOS

Art. 35.—Se harán por cuenta del Erario los gastos de inhumación de los empleados y funcionarios del Poder Ejecutivo Federal, que ministrará a la familia del fallecido, por el orden en que la misma tenga derecho

a sucederlo, dos mensualidades de su último sueldo, prefiriendo, si fueren varios, el más alto de ellos y sólo concediéndolos todos, en caso de servicios a la administración pública por más de 20 años.

Art. 36.—Cuando un empleado o funcionario del Poder Ejecutivo Federal haya prestado excepcionalmente buenos servicios a la Nación por diez o más años, y fallezca sin dejar recursos para la educación de sus hijos menores de edad, la República se hará cargo de dicha educación, en los grados primario y secundario.

CAPITULO VIII

JUBILACIONES, PENSIONES DE RETIRO Y ORGANIZACION DE AHORROS

Art. 37.—Cuando un empleado o funcionario del poder ejecutivo federal se inutilice en el servicio, sin que medie para producir tal resultado vicio o delito de dicho empleado o funcionario, se le jubilará con goce de sueldo íntegro, en caso de que haya servido a la administración pública por más de diez años; con medio sueldo, si ha prestado servicios por más de cinco años; con un cuarto de sueldo, si sólo lo ha servido más de tres años, y con un décimo de su sueldo si no tiene más de un año de servicios.

Art. 38.—Se decretará el retiro de los empleados o funcionarios que lleguen a estar incapaces para trabajar después de 20 años de servicios, otorgándoles una pensión de la mitad del último sueldo que hayan disfrutado; y si hubiesen servido a la administración pública por más de 30 años, dicha pensión será por su sueldo íntegro.

En caso de que los individuos a quienes este artículo se refiere estuvieren desempeñando varios empleos, podrá decretarse su retiro por uno sólo, por algunos o por todos ellos, con las correspondientes pensiones; pero no se les concederá que reciban más de una o todas ellas, sino cuando sus servicios hayan sido excepcionalmente distinguidos.

Art. 39.—Cuando por falta de recursos el Gobierno no pueda dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos precedentes, queda autorizado para no decretar nuevas pensiones o jubilaciones, o para reducirlas en límites definidos, así como para conceder sólo una mensualidad de su último sueldo a la familia de los empleados que fallezcan; pero para todo ello necesitará ser expresamente autorizado en cada ejercicio fiscal, por la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión.

Art. 40.—La Comisión del Servicio Civil propondrá al Ejecutivo los medios que más acertados sean para organizar, dentro de restricciones prudentes y con las necesarias garantías, el ahorro de los funcionarios y empleados del propio poder, en beneficio de los mismos.

CAPITULO IX

DE LOS ASCENSOS, REMOCIONES, REDUCCIONES O SUPRESION DE EMPLEADOS EN LAS OFICINAS, Y CAMBIOS DE EMPLEOS

Art. 41.—Todo ascenso requerirá que el agraciado con él haya comprobado previamente que llena los requisitos necesarios para el puesto al cual se le asciende, y que haya obtenido en las oposiciones o exámenes que para el caso correspondan, las calificaciones que al efecto se exijan. Sus servicios en el puesto del que ascienda sólo se tendrán en cuenta para preferirlo a quienes desde otros puntos de vista estén con él en igualdad de condiciones.

Art. 42.—Nadie será removido de un puesto del servicio civil que dependa del Poder Ejecutivo Federal, ni se reducirá su sueldo o de otro modo se le perjudicará, si no es para mejorar el servicio, y por razones que se hagan constar por escrito y se comuniquen en tiempo oportuno al interesado, dándole copia de ellas para que pueda presentar observaciones con sus correspondientes pruebas, al superior que trate de decretar la remoción; sin que se le acepten las testimoniales o las deposiciones, ni audiencias propiamente dichas, a no ser que expresamente las permita la relacionada superioridad. Todos los documentos que se refieran a las medidas de que este artículo trata, formarán el expediente de las mismas, que se archivará por la autoridad que las decrete, y se extenderán copias de ellas a la persona o personas a cuyo respecto se dicten, así como a la Comisión del Servicio Civil, cuando ésta las pida.

Art. 43.—No podrán las autoridades remover a ningún empleado o funcionario del Servicio Civil que forme parte del Ejecutivo de la Unión, ascenderlo, multarlo, disminuir o aumentar su sueldo, abatir la categoría del puesto que desempeñe, amenazar a dicho empleado, halagarlo con promesas o cambiar el lugar en que preste sus servicios:

I. Porque pertenezca o no pertenezca a partido político diverso del que predomine en cualquiera de las elecciones, o en el Gobierno, siempre que no figure en el partido a que se afilie, como miembro de alguna mesa directiva, ni como organizador, ni pronuncie discursos o haga otros actos de propaganda política;

II. Porque haya o no haya efectuado actos en favor o en contra de personajes políticos, o en favor o en contra de determinadas medidas, actuaciones, gestiones pretensiones o campañas de carácter político;

III. Porque forme parte de una sociedad o asociación de cualquiera naturaleza que sea, constituída exclusivamente por empleados del servicio civil, y cuyo fin sea la ayuda mutua de los mismos, y la realización de actos lícitos para el mejoramiento de sus condiciones materiales, sociales o económicas o el de sus familias;

IV. Porque efectúe actos lícitos, ordenados y respetuosos, sea individual o colectivamente con otros empleados del servicio civil, dirigién-

dose al Poder Legislativo, o a autoridades del Poder Ejecutivo superiores a aquella de la que inmediatamente dependa, para procurar el mejoramiento de sus condiciones materiales, sociales o económicas, o las de su familia, o para presentar informes relativos a las expresadas condiciones, y

V. Por tener o no tener determinadas creencias religiosas o por practicar o no practicar actos de cualquier culto.

Art. 44.—Cuando por motivo de economía, o por reorganización de servicios, se supriman oficinas o se refundan en una sola, varias, se conservará en las que queden, a los empleados y funcionarios más eficientes; y no se separará a los restantes, sino dándoles aviso con tres meses de anticipación, siempre que hayan estado empleados a lo menos durante el año anterior en el puesto que se suprima.

En igualdad de condiciones de eficiencia, se preferirá, para conservarlos, a los empleados que más largo tiempo hayan servido en puestos que de la Federación dependan; y entre los que estén en este grupo se repartirán los puestos utilizables, proporcionalmente al número de entidades políticas del país, que hayan estado representadas por los empleados en cuanto a los que se decrete la reducción.

Art. 45.—Ningún empleado pasará a prestar servicios de uno a otro departamento o de una a otra oficina, sino después de que haya cumplido tres años de prestarlos en el departamento u oficina del que pretenda que se le cambie, a no ser que expresamente las autoridades de las que dependa, y las que en lo sucesivo deban tenerlo a sus órdenes, consideren que ese cambio sea ventajoso para la administración.

CAPITULO X

PREVENCIONES ESPECIALES PARA ASEGURAR LA COMPLETA INDEPENDENCIA DE LAS FUNCIONES POLITICAS Y LAS ADMINISTRATIVAS

Art. 46.—Ninguna persona que esté al servicio público tomará participación en actuaciones políticas, si no es simplemente para votar en las elecciones populares, o para expresar su parecer sin referirse personalmente a nadie. Las autoridades de las que dependan los servidores de la administración no podrán exigir de estos últimos, actos de carácter político, ni contribuciones de ninguna especie. Nadie será removido del empleo que desempeñe, ni de otro modo perjudicado, por no efectuar actos políticos o no cubrir dichas contribuciones.

Art. 47.—Ninguna persona que esté prestando servicios en la Administración pública tendrá derecho de aprovechar su autoridad oficial, o su influencia, para ejercer coacción política sobre cualquiera persona o corporación.

Art. 48.—Ninguna autoridad ni empleado de ninguna categoría darán, prestarán, recibirán o solicitarán, directa o indirectamente, de empleados o funcionarios del servicio público, o de personas ocupadas en el mismo, fondos destinados a fines políticos, ni a hacer presentes o mani-

festaciones de ningún género en honor de empleados o funcionarios de la administración o de quienes aspiren a serlo; no intervendrán en los actos por los que se recaben, reciban o entreguen dichos fondos; no organizarán actos de adhesión en favor de ninguna persona, ni, sirviéndose de la autoridad que tengan, incitarán a sus subordinados para que asuman determinada actitud política o para que figuren en actuaciones políticas, de cualquiera especie que sean.

Art. 49.—Nadie podrá, en lugar ninguno destinado al servicio público, o en el que se efectúen actos del propio servicio, dar, entregar, prestar, solicitar, ni recibir sumas o valores de cualquiera especie, que tengan por objeto fines políticos; organizar manifestaciones en honor o en descrédito de autoridades o de personas que pretendan llegar a serlo, ni ofrecerles presentes, de cualquiera naturaleza que sean.

Art. 50.—Ningún funcionario o empleado del Gobierno declarará cesante, destituirá, removerá, ascenderá, degradará, cambiará de empleo o de sueldo, ni en otra forma beneficiará o perjudicará a otro funcionario o empleado; ni le prometerá hacerlo así, ni lo amenazará con hacerlo así, a causa de que dé o deje de dar sumas de dinero o valores para fines políticos, o porque desdeñe hacer actos, cualesquiera que sean, de carácter político, asumir determinada actitud política, o figurar en actuaciones políticas, sea cual fuere la naturaleza de éstas.

Art. 51.—En caso de violación de cualquiera de las prescripciones contenidas en los cinco artículos precedentes o en el 43 de este reglamento, se castigará a quienes las cometan, con multa hasta de $10,000.00, con prisión que no exceda de tres años, o con ambas penas, en los términos que la justicia federal imponga.

Art. 52.—Nadie podrá recomendar, por razones políticas, a ninguna persona, para que desempeñe un puesto público; las recomendaciones que no tengan por objeto atestiguar la honorabilidad, las dotes de carácter, los servicios o los conocimientos de un individuo, no serán recibidas ni tenidas en cuenta por aquellos a quienes vayan dirigidas.

CAPITULO XI

DEL DEPARTAMENTO DE EFICIENCIA

Art. 53.—Tan pronto como el Ejecutivo lo considere posible, constituirá, bajo la dependencia de la Comisión del Servicio Civil, un Departamento de Eficiencia, que tendrá por objeto aquilatar los servicios de los empleados y funcionarios que dependan del Poder Ejecutivo. A este efecto se organizarán en cada oficina, registros del trabajo de sus respectivos empleados o funcionarios, y se definirá cuál es la proporción de eficiencia mínima que se requiera para conservar cada empleo; cuál y por qué tiempo debe mantenerse la que se necesite para ser ascendido, y cuál la que autorice a los superiores para tomar medidas disciplinarias especiales respecto de los subordinados.

Art. 54.—Cada año el Departamento de Eficiencia rendirá a la Comisión del Servicio Civil un informe de sus labores, y propondrá las medidas necesarias para el perfeccionamiento del servicio. Dicho informe se agregará como anexo del que rinda la mencionada Comisión al Presidente de la República para que se remita al Congreso de la Unión.

CAPITULO XII

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Art. 55.—Dentro de las prescripciones de esta ley, y en tanto cuanto no se opongan a las reglas que acuerde el Presidente de la República, los Secretarios del Despacho y los jefes de los departamentos a quienes se refiera la ley orgánica de las Secretarías dispondrán lo que consideren adecuado para el buen servicio en sus respectivas dependencias, definiendo lo que deban hacer sus subordinados; cómo se distribuyan entre ellos las labores, y de qué suerte se custodien las propiedades de la Nación que estén a su cargo, así como la manera de archivar los documentos y de tramitar los asuntos; pero sin modificar las prácticas establecidas, sino en virtud de razones especiales que hagan constar por escrito y de las que den cuenta al Presidente de la República.

A su vez, los jefes de las oficinas e instituciones subordinadas de cada una de las Secretarías o de los departamentos a que este artículo se refiere podrán también organizar el trabajo que a dichas instituciones u oficinas corresponda, y las labores de sus respectivos empleados, siempre que acaten los preceptos de esta ley y las reglas emanadas del Presidente de la República, así como las de los demás superiores de dichas oficinas o instituciones, y que no impongan modificaciones de prácticas establecidas, sino en virtud de razones que por escrito formulen, y que den a conocer a la autoridad de la que dependan.

Art. 56.—Quedan estrictamente obligados todos los funcionarios y empleados de la República, en las Secretarías y departamentos a que esta ley se refiere, y en las oficinas dependientes de las mismas, a ayudar, por cuantos medios sean adecuados, para que las prescripciones de esta ley tengan debido cumplimiento. Al efecto, facilitarán, cuando sea necesario, el uso de locales que de las expresadas autoridades dependan, para que en ellos se efectúen oposiciones o exámenes del personal que aspire a servir a sus órdenes, y proporcionarán el mobiliario, recados de escribir, y lo demás que fuere indispensable.

Las impresiones que la Comisión tenga que hacer—de circulares, folletos explicativos, formas de solicitudes de exámenes, etc.—se harán por cuenta de la República, en los talleres que dependan del Departamento de Aprovisionamientos Generales o en la imprenta que designe el Jefe del Poder Ejecutivo.

Art. 57.—Con el fin de facilitar el cumplimiento de esta ley, se autoriza a la Comisión del Servicio Civil para que divida la República en

un pequeño número de distritos del Poder Ejecutivo Federal. En cada uno de ellos la representará un individuo que, con el nombre de "Secretario de la Comisión del Servicio Civil en el Distrito de..................", deberá establecer relaciones cordiales con las autoridades residentes en el mismo distrito; asegurar la cooperación de las mismas para que se efectúen debidamente los exámenes u oposiciones; supervigilar éstas y aquéllos; coordinar la obra de las oficinas locales que con relación al cumplimiento del sistema puedan existir; promover la mutua inteligencia de las autoridades locales y federales y el conocimiento de los requerimientos que de los servicios administrativos se exijan; hacerse cargo de las condiciones del trabajo de los empleados; estudiar las necesidades del servicio por lo que al personal se refiera, para que la Comisión pueda satisfacerlos mejor en cuanto de ella dependa; familiarizarse con el personal de las oficinas y con cuantos individuos puedan servir en lo futuro para el más satisfactorio funcionamiento del sistema, y poner al alcance de todo el mundo, y más particularmente de quienes pretendan llegar a prestar servicios en la administración pública, los datos e informes necesarios para que el sistema se conozca y pueda surtir sus mejores efectos.

TRANSITORIO

Esta ley principiará a surtir sus efectos quince días después de la fecha de su promulgación; pero dentro de esos quince días el Presidente de la República propondrá al Senado, o si éste no estuviere en funciones, a la Comisión Permanente, las personas a quienes quiera conferir el cargo de miembros de la Comisión del Servicio Civil; y, tan pronto como se las nombre, dichas personas comenzarán a colaborar con el Presidente en los asuntos a que el artículo 1º de la propia ley se refiere.

183.—Los principios que informan el proyecto de ley que precede serían la base de la labor que en seguida tendría que realizarse. Los capítulos siguientes de este estudio tienen por objeto presentar justificaciones complementarias de algunos puntos de vista especiales incluídos en dicho proyecto, y exponer los conceptos derivados que conviene tener en cuenta para llevar a buen término los principios de la ley y hacer que ésta alcance su más satisfactorio cumplimiento.

CAPITULO XVI

Comentarios justificativos de especiales puntos de vista incluídos en el proyecto de ley orgánica del servicio civil mexicano expuesto en el capítulo anterior.—Por qué figuran en él preceptos referentes a pensiones de retiro, licencias, jubilaciones y honores póstumos.—Qué efectos causaría sobre el sistema, que se decretase la autonomía de la universidad nacional o de otras instituciones.—Principios cardinales que en todo caso, a lo menos moralmente, deben regir.

184.—Los preceptos del proyecto de ley de organización del servicio civil ejecutivo mexicano, tal como están formulados en el proyecto incluído en el precedente capítulo de este estudio, fácilmente puede notarse que son en sus lineamientos fundamentales una adaptación a las instituciones mexicanas, de los que han producido ya buenos efectos en los Estados Unidos. No sólo contiene dicho proyecto de ley los que constituyen allá la ley del servicio civil, sino principios cardinales de otras leyes conexas, o de las que, con referencia al personal de la administración pública, se conocen con el nombre de estatutos prohibitivos, y algunas otras prescripciones que tienen también carácter general; juntas todas en un cuerpo de doctrina son un sistema continuo, cuya forma se adapta mejor a las peculiaridades de la legislación de los pueblos llamados latinos. La índole propia de estos que, como queda dicho en otras páginas de este estudio, con frecuencia determina aparente o real rigidez de conceptos, ha conducido en los artículos 1º, 2º y 3º y en el transitorio del proyecto que el capítulo anterior formula, a prevenir, en forma más perentoria que en los Estados Unidos, la implantación del sistema, sin que expresamente autorice el nuevo proyecto, como en los Estados Unidos autoriza la ley, al Presidente de la República, para no implantarlo, sino hasta donde las condiciones de la buena administración lo permitan. Esto no reduce, sin embargo, propiamente las libertades que debe tener dicho alto magistrado para normar el trabajo de sus auxiliares, ni significa que no deba subordinarlo todo a las exigencias que la buena administración imponga; pero, en vez de establecerlo así en esos términos, el proyecto previene que el Presidente defina en todo caso qué subordinados suyos serán nombrados libremente y cuáles nó, y qué requisitos deban satisfacer, porque es siempre racional que así lo haga. Queda, no obstante, capacitado para revisar de tiempo en tiempo sus resoluciones sobre estos puntos, y aun obligado a revisarlas; con lo cual, sin atenuar su libertad, pues siempre la tendrá íntegra para resolver, se pretende que tenga presente su deber de definir los requisitos de los nombramientos que se expiden para los varios de-

partamentos del Poder Ejecutivo, y las condiciones en las que el mismo Presidente y sus colaboradores ejerciten en este respecto su actividad.

185.—El proyecto previene en su artículo 1º que el Presidente de la República defina qué autoridades deban extender los nombramientos de determinados empleados o sirvientes, u ocuparlos, y cuáles puedan concederles licencias o decretar sus ceses y aceptar sus renuncias. Claro es que si lo hacen en virtud de acuerdo del jefe del Poder Ejecutivo, aun cuando dicho acuerdo tenga carácter general, en nada reduce la autoridad o las facultades de aquel alto funcionario.

La necesidad de que ciertos nombramientos se expidan por autoridades dependientes de otras es evidente tratándose de cualquiera organización administrativa vasta y complexa, como lo es la de los Estados que forman una república, y con mayor razón se impone para el gobierno de la totalidad de ésta. Ni el Presidente podría hacerlo por sí solo, ni sus Ministros. La precisión de efectuarlo así se acentúa a medida que un gobierno se organiza mejor, y que sus labores se ramifican y extienden: cuando la Comisión del Servicio Civil americano principió a funcionar en 1883, ya había en los Estados Unidos cerca de cien autoridades subordinadas del poder ejecutivo federal, que ejercitaban facultades a este respecto, y en 1915 llegaron a ser más de cuatrocientas, solamente en uno de los doce distritos (el de California y Colorado) en los que, para facilitar la aplicación de la ley, ha sido dividida la república.

186.—La Comisión americana no hizo tal división en los primeros tiempos de sus labores para cumplir su cometido, sino que directamente las realizó desde Wáshington, con ayuda de los cuerpos de examinadores que más tarde fué constituyendo en las grandes ciudades y que, sobre todo, tuvieron que organizar las oposiciones y los exámenes y calificar las pruebas de los sustentantes; la creciente complexidad de su trabajo le originó luego sensibles retardos; advirtió entonces que no tenía familiaridad bastante con las necesidades y las condiciones locales que predominaban al través de la enorme área de los Estados Unidos a la que se extendían sus funciones, y que se le hacía a cada instante más difícil aleccionar y dirigir bien sus cuerpos, de examinadores, y se hizo cargo de que, aunque dos veces por año se transladara desde sus oficinas de Wáshington a las más grandes ciudades americanas, para hacer que en ellas se efectuaran oposiciones y exámenes, le era ya forzoso contar con verdaderos representantes suyos que de un modo permanente hicieran su labor en determinados puntos del país. Constituyó entonces, en el año de 1897, a guisa de ensayo, un distrito experimental del servicio civil, en Boston, dándole un radio de acción de 20 a 30 millas en contorno, y puso al frente de él a un individuo que la representara, con el nombre de Secretario del distrito así formado.

El buen éxito de este ensayo indujo a repetirlo en 1902,—para la ciudad de San Francisco California, con un radio de 100 millas,—y reiterados excelentes efectos, el sistema se generalizó en 1904, dividiendo entonces la república en 13 distritos, que en 1905 se redujeron a los 12 aún existentes, cuya jurisdicción ha sido no obstante varias veces retocada.

Si se tiene en cuenta que uno sólo de los distritos, el duodécimo, tiene más de un millón ochocientos mil kilómetros cuadrados, o lo que es lo mismo, casi toda la superficie de la República mexicana, podría juzgarse que al llegar a establecerse en ésta, *distritos del servicio civil*, no se necesitaría que fueran más que uno, o cuando más dos. La ley no debe, sin embargo, fijar cuántos sean; el número de ellos no sólo depende de la área que abracen sino de la facilidad y riqueza de las vías de comunicación que en ellos existan, de la complexidad y número de oficinas que les correspondan, y de la heterogeneidad de clases de empleados, así como de la cantidad total que de éstos tengan. Por eso el artículo 57 del proyecto simplemente autoriza a la Comisión, a fin de que, para facilitar el cumplimiento de la ley, divida al país en un *pequeño número* de distritos del Servicio Civil, pero indica que, caso de que esto se haga, sea corto dicho número, porque es palmario que se trata de facilitar, y no de complicar innecesariamente las labores.

Por supuesto el personal que, bajo la dependencia de la Comisión, constituya las autoridades superiores de cada distrito, no tendrá que hacerse cargo materialmente de que se efectúen las oposiciones o los exámenes, sino de organizar dichos actos y de calificar las pruebas que los sustentantes presenten. La realización material de dichas oposiciones y exámenes continuará a cargo de los jurados locales.

La necesidad de dividir un país en distritos para la mejor organización de su servicio civil queda corroborada por la historia de la implantación de éste en los Estados Unidos: al ponerse en vigor la ley de 1883, no se necesitaron más que 34 cuerpos de examinadores, dice el primer informe de la Comisión, en tanto que 2,755, con un personal de más de 8,000 individuos, fueron necesarios en 1915. El número de dichos cuerpos, sólo para el duodécimo distrito, fué de cerca de 200, en el mismo año de 1915; es decir, seis veces más que los que la República entera necesitó en 1883. Es pues, notorio, que ni debe fijarse el total de distritos del Servicio Civil que en México lleguen a existir, ni prevenir que desde el principio se haga la división en dichos distritos.

187.—El proyecto señala 6 horas como tiempo normal de trabajo diario en las oficinas, y para ello ha tenido en cuenta que, según los datos publicados en el vigésimo primer informe de la Comisión Americana del Servicio Civil, seis son también las horas de trabajo señaladas en las oficinas administrativas francesas, en la mayoría de las austriacas, en las italianas, en las rusas y en muchas de las japonesas. Verdad es que en Bélgica, en Alemania y en la Gran Bretaña se señalan 7 horas y que en Suiza y la Nueva Zelanda se llega a 8; pero de ellas hay que descontar el tiempo, mayor o menor, que se concede para el *lunch*, y, por otra parte, en Noruega las horas de trabajo de las oficinas oscilan entre 4 y 6, en Holanda no son más que 5; en la República Argentina fluctúan entre 4 y 5, y en Dinamarca no llegan más que a 4.

El proyecto comprende preceptos especiales, relativos a licencias, menos liberalmente otorgadas que como se conceden en otros países, donde no es raro que se extiendan hasta 6 meses con goce de sueldo; pero

mejor graduadas, y abraza también prescripciones referentes a jubilaciones y pensiones de retiro de empleados y funcionarios; a los honores póstumos que merezcan; a consideraciones especiales que sean justificadas por lo que se refiere a sus familias, cuando ellos fallezcan, y a las ocasiones en que, para impedir que se propaguen enfermedades contagiosas, no deben trabajar. Prevenciones análogas a éstas son en otros países materia de diversas leyes o reglamentos. Ha parecido conveniente incluirlas aquí, en la misma ley fundamental del Servicio Civil, por varias razones: la esencial es que los empleados no son otra cosa que trabajadores, y deben establecerse por lo mismo, a su respecto, disposiciones análogas a las que van teniendo por objeto en todo el mundo, no sólo dignificar el trabajo, sino vivificarlo por medio de ese noble aliento de consideración social que merecen cuantos a la obra productora o conservadora, material y moral de las sociedades, dedican sus energías.

188.—¿Qué habría que hacer si, como lo desean muchos de los profesores de la Universidad Nacional, llegara a decretarse la autonomía de ésta, de tal suerte que ni el Rector de ella, ni sus profesores y empleados, fueran en lo sucesivo designados por el Presidente de la República?

Esto podría lograrse de cualquiera de dos modos: o bien decidiéndolo así el Presidente, en cumplimiento de los deberes que le impone el art. 1º del proyecto de ley del Servicio Civil propuesto en el capítulo precedente de este estudio, o en virtud de una ley especial que decrete la autonomía de la Universidad. Naturalmente, en este último caso, es claro que, en lo que a la Universidad toca, no tendría desde entonces efecto la prescripción del art. 1º de la ley del servicio civil, en tanto cuanto ordena que el Presidente defina qué autoridades expidan los nombramientos.

189.—Por supuesto si, como el autor de este estudio considera deseable, se juzga que la Universidad deba alcanzar la mayor suma posible de autonomía racional, este segundo modo de resolver el punto es superior al primero porque tiene carácter más definitivo; en efecto: si ha de ser sólo el Presidente quien pueda decretar que las autoridades universitarias nombren y remuevan al personal de la Universidad, el mismo Presidente, u otro que le suceda como jefe del Poder Ejecutivo, pueden nulificar tal resolución, en tanto que si es una ley la que lo prescriba, la estabilidad del precepto es más grande. Semejante ley, sin embargo, no estaría en pugna con la del Servicio Civil que el capítulo anterior propone.

190.—No hay para qué decir que si cualquiera otra institución, como por ejemplo, el Departamento de Salubridad de la República, hubiese de desprenderse de la jefatura directa del Presidente, su autonomía podría asegurarse del mismo modo que la de la Universidad, sin que por eso hubiera de modificarse la ley del Servicio Civil que el capítulo anterior propone.

191.—En todo caso, aun desprendidas del gobierno directo de la República tales instituciones, las normas fundamentales que son la razón de ser del sistema del servicio civil, deberían, siquiera fuese moralmente, seguirlas rigiendo: en ellas, como en todas las instituciones humanas, hay que conseguir que los puestos se encomienden a quienes los merezcan por

sus aptitudes, sus talentos de coordinación y beneficio social y sus buenos servicios: que para nada influya en la designación de los individuos del personal, ni en la remoción de los mismos, el favor, ni consideraciones de carácter político, de propaganda religiosa o de credo, de cualquiera naturaleza que sea; y que se trate a cada uno de los colaboradores, con aquella forma de consideración que se debe a todos los hombres, y con la más eficaz que corresponde a quienes juntos están trabajando para la realización de un mismo ideal de servicio a la patria y a la humanidad.

CUARTA PARTE

PUNTOS DE VISTA COMPLEMENTARIOS

A.—POR LO QUE CONCIERNE A LA LEY QUE ORGANICE EL SISTEMA

CAPITULO XVII

Puestos respecto de los que se justifica que no se cubran mediante oposiciones o exámenes.—Por lo que toca a los del servicio ejecutivo federal, incumbe señalarlos al Presidente de la República, asesorado por los jefes de los departamentos del despacho y por la Comisión del Servicio Civil.

192.—Examinemos ahora analíticamente cuáles son los puestos en cuanto a los que se justifica que subsista plena libertad de parte de las autoridades, para nombrar a quienes deban desempeñarlos sin que se sometan previamente a oposiciones o a exámenes: entre ellos deben figurar, en primer lugar, los de los secretarios del despacho, los de los gobernadores del Distrito y de los territorios federales, el del Procurador General de la República y el del Procurador de Justicia del Distrito y de los territorios. Así lo manda la Constitución Política de la República y su mandato está justificado: las dotes que dichos altos funcionarios deben tener son sobre todo morales: de prudencia, de tacto, de honorabilidad, de talento, de espíritu conciliador sin debilidad ni tolerancia: son de tal naturaleza, que el único que puede calificarlas—y esto sólo por su apreciación personal—es aquel con quien ellos deben trabajar. Sus puestos son, además, de carácter político: quedan, en consecuencia, fuera de la acción de las oposiciones y de los exámenes, que, por regla general, deben implantarse para todos. La responsabilidad, por la buena o la mala elección de sus colaboradores directos, es, por tanto, en este punto, del Presidente de la República.

193.—Razones de otra índole justifican excepciones diversas: en los Estados Unidos se las ha clasificado en trece grupos, de los que uno se refiere en general a todos los empleados del servicio civil; diez a los respectivos departamentos del despacho, y dos a comisiones especiales.

194.—Por lo que a los empleados en general toca, se considera que deben poder ser designados libremente, sin que sea forzoso que se sometan a oposición ó examen previos:

I. Los individuos que vayan a desempeñar puestos de secretarios particulares o auxiliares confidenciales de los jefes de mayor autoridad; y es claro que debe ser así, puesto que tales empleados no son más que complementos directos de la labor de aquellos a quienes se incorporan;

II. Los que tengan que prestar servicios como agentes del Procurador General de la República, o como auxiliares directos de estos últimos; lo cual se explica dado el carácter que la Procuraduría de la Nación tiene, ya que esencialmente no es otra cosa que la proyección del Ejecutivo, para representar los intereses políticos y sociales del mismo, en los asuntos judiciales de la Federación. Por razones análogas, pueden extenderse estos conceptos a los auxiliares inmediatos del Procurador de Justicia del Distrito y de los territorios federales;

III. Los de aquellos individuos cuyo sueldo anual sea muy corto y que no presten servicios constantes sino por breves y entrecortados períodos: eximirlos de la necesidad de sustentar oposición o examen previos se justifica siempre que, a causa de la cortedad del aliciente, sea imposible, o por todo extremo difícil, que se resuelvan a soportar dichos exámenes de admisión u oposiciones; pero en todo caso habrá que rodear esta excepción de las debidas precauciones para que a su favor no vaya la ley a barrenarse;

IV. Los de individuos empleados confidencialmente fuera del país por cualquiera Secretaría del Despacho, ya que el carácter de sus servicios requiere sobre todo cualidades morales que no pueden apreciarse por medio de exámenes u oposiciones; pero, por supuesto, sin incluir en este capítulo empleos en cuanto a cuyos requisitos sí pueda hacerse tal apreciación;

V. Los de un sirviente de confianza para el Presidente de la República, su Secretario particular, y los jefes de cada una de las Secretarías o de los departamentos superiores del Ejecutivo, lo cual aun puede en ciertos casos ser una salvaguardia de la vida de dichos individuos en caso de atentados políticos, y

VI. Otros cargos de diversa naturaleza que no parece indispensable reseñar aquí expresamente.

195.—Las más importantes excepciones relativas a cada uno de los departamentos del gobierno americano son las que siguen:

A.—En el departamento de Hacienda:

Un asesor de la junta de administradores generales de aduanas (seguramente a causa de la complexidad de los conocimientos que debe tener y de la dificultad de valorizarlos por medio de exámenes);

Los jefes de la gendarmería fiscal montada que debe prestar servicios en la frontera mexicana (que sin duda requieren cualidades de valor y de prudencia que difícilmente pueden estimarse por medio de oposiciones);

A'.—En el Servicio de Salubridad Pública (que allá depende del departamento de Hacienda):

Encargados de investigaciones científicas acerca de enfermedades contagiosas o infecciosas, y empleados durante una epidemia para impedir su propagación; (evidentemente por la dificultad que también a su respecto existe de estimar por medio de exámenes las dotes de perspicacia, actividad, iniciativa, oportunidad y tino en las medidas ideadas para afrontar emergencias inesperadas y difíciles, dotes todas que deben tener en alto grado los empleados de esta especie).

B.—En los departamentos de Guerra y Marina:

Los profesores del colegio militar de West Point y de la escuela naval de Anápolis, sin duda a causa de que, respecto de quienes tienen que impartir enseñanzas, es mejor que el sistema de oposiciones el que consiste en formar a los educadores o bien, *si esto no es posible*, adquirirlos mediante "el profesorado libre" del tipo que en Alemania se conoce con el nombre de *prívat docéntem* (análogo, por otra parte, al que el autor de este estudio tuvo la honra de proponer a la Universidad Nacional para la facultad de jurisprudencia de la misma).

C.—En el departamento de Gobernación:

Los comisionados especiales para negociar con los indios, ya que necesitan sobre todo tener cualidades de conciliación y tacto, que asimismo no es fácil demostrar por medio de oposiciones o de exámenes;

Los encargados de poner en planta las medidas necesarias para extinguir el uso de las bebidas intoxicantes entre los aborígenes de Alaska y entre los indígenas, puesto que quienes tienen que extirpar un vicio en una masa social, o rectificar las ideas y propensiones dominantes en ella, deben ser también individuos de dotes singulares de perseverancia, fe y a menudo dulzura y gentileza que tampoco pueden probarse por medio de exámenes.

Los superintendentes o encargados de los parques o reservaciones nacionales cuya habilidad para conservar en vastas extensiones de territorio los tesoros de la naturaleza, tanto para fines utilitarios cuanto de ornato y bienestar del país, tampoco se puede probar por medio de exámenes;

Determinados especialistas en materia de educación, en la oficina federal de ésta, a causa probablemente de la dificultad de constituir el jurado que hubiera de estimar sus conocimientos y su habilidad para hacer investigaciones, así como su cordura para recomendar las medidas de corrección y mejora que en cada caso fueren oportunas.

D.—En el departamento de Agricultura

Los agentes que para trabajos de propaganda son pagados a la vez por el Gobierno y por asociaciones privadas o individuos particulares. Fuera de que las funciones que deben realizar requieren aptitudes especiales (tales como que dichos agentes sean insinuantes y que logren captarse la buena voluntad de aquellos respecto de los cuales han de hacer propaganda), la dificultad de comprobar mediante exámenes esas aptitudes y la circunstancia de que se pague a los expresados agentes, conjuntamente por particulares y por el Gobierno, dificultarían mucho que se prescribiese que sus puestos hubieran de cubrirse por medio de oposiciones o de exámenes;

Agentes locales que hagan trabajos prácticos de demostración de los mejores y más científicos modos de producción agrícola: dado que deben ser hacendados o rancheros de carácter representativo, cuya habilidad y dotes personales les den el rango de *líderes* en sus respectivas comunidades, es claro que no puede elegírseles mediante oposiciones;

Agentes locales que hagan trabajos de demostración de la necesidad de evitar la propagación de enfermedades contagiosas entre los animales y de los modos de lograrlo, y que naturalmente se ha de procurar que sean también quienes en este sentido pueden ser líderes;

Agentes que requieran conocimientos tan apropiados a localidades especiales, que en concepto de la Comisión del Servicio Civil tampoco pueda nombrárseles mediante oposiciones.

E.—En el departamento de Comercio

Agentes comerciales, expertos, y otros agentes especiales que tengan la misión de investigar cuáles sean las condiciones del comercio fuera o dentro de los Estados Unidos, con el fin de promover el desarrollo del comercio exterior, y agentes destinados a investigar el costo de producción dentro y fuera del mismo país. La dificultad de definir por medio de exámenes u oposiciones si los que quieran ser empleados de esta categoría poseen o no la habilidad necesaria para hacer encuestas de carácter social, es sin duda lo que explica que no se considere indispensable efectuar oposiciones o exámenes para proveer sus puestos.

F.—En el departamento de Trabajo

Comisionados de conciliación, que serán nombrados por el Secretario del Trabajo siempre que a su juicio lo requieran los intereses de la paz industrial, y que evidentemente necesitarán tener cualidades perso-

nales de prestigio, habilidad, prudencia y tacto que no es fácil se estimen mediante exámenes.

196.—Naturalmente hay aún otros casos en los que se justifica que no se cubran las vacantes mediante oposiciones; pero los que acabamos de analizar son tan representativos que vale la pena de mencionarlos de un modo especial. Todos ellos se advierte que no quedan incluídos en la gran mayoría de los puestos, en los que, aptitudes que no tienen nada de extraordinario pero que sin embargo son indispensables para el buen servicio pueden encontrarse en varios individuos, de los cuales, gracias a pruebas efectuadas en recíproca competencia, es posible decidir quiénes sean los que ocupen el primer lugar, y a qué categoría lleguen los demás.

197.—Casos hay en que si las oposiciones para descubrir a los más aptos no pueden justificarse suficientemente, es posible, a lo menos, apelar a exámenes de admisión: en principio éstos tendrían que estar informados por las mismas pruebas que las impuestas en las oposiciones. Tal procedimiento ha sido autorizado por el Gobierno de los Estados Unidos en el departamento de Comercio, para empleados tales como *atachés* comerciales; y se explica que así sea, porque si es cierto que puestos como esos tienen de algún modo carácter diplomático y por tanto no es posible convocar a todo el mundo para que compita en oposiciones para cubrirlos, ya que la diplomacia requiere dotes personales de discreción y tacto que hay que suponer que ni son del dominio común ni se pueden probar en una oposición, es un hecho también que quienes tengan tales dotes personales necesitan acreditar, además, ciertos conocimientos comunes que es posible acreditar en un examen.

198.—Vese pues, en resumen, que hay casos en los que se justifica que no se cubran los puestos públicos mediante oposición o examen; pero que todos son de carácter excepcional, sea porque las cualidades que se requieran no se pueden estimar por medio de exámenes u oposiciones, sea porque haya institutos que preparen para labores determinadas a quienes deban llegar a desempeñarlas.

Hay que insistir, sin embargo, de una parte, en que en caso ninguno será racional que no se señalen requisitos, o cualidades *sine qua non* para merecer un nombramiento o un empleo; y de otra parte, en que, si tratándose de determinados empleos tales requisitos no pueden comprobarse por exámenes u oposiciones, la decisión de que así sea debe tomarse por razones bien meditadas, y no con referencia a un solo nombramiento, sino por lo que toca a todos los que vayan ocurriendo en cuanto al puesto de que se trate, o, en otros términos, mediante resoluciones de carácter general.

199.—La autoridad que dicte esas medidas podrá ser alguna vez el Poder Legislativo; pero en principio es preferible que quien así lo resuelva sea el Poder Ejecutivo, porque este es el único que analítica y fundadamente puede definir las excepciones. Con el objeto, no obstante, de que tratándose de empleos del servicio ejecutivo federal no prevalezca en este punto el criterio de un solo individuo, que pudiera gobernarse alguna

vez por miras bastardas, o no ser bastante ilustrado, aunque el art. 1º del proyecto de ley del Servicio Civil incluído en el capítulo XV de este libro previene que el Presidente de la República defina qué puestos requieren oposición o examen previo, y cuáles nó, manda que lo haga asesorándose con los respectivos secretarios del despacho, los jefes de los departamentos a quienes se refiere la ley orgánica de las Secretarías y la Comisión del Servicio Civil.

CAPITULO XVIII

El sistema del servicio civil aplicado a los sirvientes y a aquellos trabajadores que no necesitan preparación especial.—Los que prestan servicios en Wáshington y los que lo hacen fuera de Wáshington.

200.—Expedida la ley del Servicio Civil para un país, tienen que presentarse sin duda a los encargados de cumplirla, numerosísimos problemas, de cuya correcta solución depende que la ley referida se aplique según el alto espíritu de justificación que la anima, y cuyos dos propósitos capitales son que las funciones del servicio administrativo se encomienden sólo a personas por las que las instituciones nacionales sirvan cada vez mejor, y que no se lastimen los intereses de los buenos servidores, sino que queden a cubierto de las bajas intrigas, las envidias, los celos y las mezquinas asechanzas de la política mal entendida.

201.—Entre los problemas derivados hay que considerar el de los sirvientes y el de los trabajadores que no necesitan preparación especial; los más humildes de los que viven a sueldo del Gobierno, a quienes no se da generalmente la categoría de empleados, ni desempeñan por otra parte oficio alguno propiamente dicho, son los que, para hacer uso de conceptos de Aristóteles, trabajan poniendo su cuerpo a las órdenes de quienes piensan: es claro que entre ellos, como el mismo Aristóteles declara, (1) los inferiores son los que más y más trabajan con sólo el cuerpo, y cuyo cuerpo, por lo mismo, se deteriora más con el trabajo; y claro también, desde otro punto de vista, que los que efectúan varios de tales trabajos no necesitan hacerlos excelentes, sino solamente hacerlos. No requieren especial destreza, sino solamente músculos; posibilidad de entender lo que se les manda y buena voluntad para hacerlo.

202.—¿Deberán imperar también en cuanto a ellos los principios cardinales que informan el "sistema del servicio civil"? No hay duda, contestan los organizadores del servicio civil americano: a esta pregunta la respuesta afirmativa se impone; de acuerdo con esto, las "reglas para los trabajadores" expedidas en 15 de noviembre de 1904 y reformadas en 12 de julio de 1905 y en 21 de octubre de 1908, previenen, respecto de los servicios efectuados en Wáshington, que el jefe de cada departamento u oficina ejecutiva autonómica pueda designar a uno de sus empleados como miembro de un *board* de empleo de trabajadores de la propia oficina, y que la Comisión del Servicio Civil inspeccionará y dirigirá el trabajo de ese *board* y, en caso de que tal board no exista, hará dicho trabajo

(1) Política.—Libro I. cs. 7 y 11.

por medio de un representante de la mencionada comisión. En otros términos, las reglas referidas previnieron que cada oficina pudiera constituir, para lograr que a sus órdenes quedaran los mejores trabajadores, una especie de minúscula comisión del servicio civil, dirigida e inspeccionada por la verdadera Comisión de dicho servicio; y dispusieron que si tal minúscula comisión no se constituyera en alguna oficina, hiciera sus veces la relacionada gran comisión, por medio de alguno de sus representantes.

203.—Definido así el modo de crear el órgano para las funciones expresadas ¿cómo se lograría tener los mejores trabajadores?

Los solicitantes deben ser, dice la primera de las reglas a las que nos estamos refiriendo, ciudadanos de los Estados Unidos, física y materialmente aptos; de buen carácter y de buenas costumbres, y tener la experiencia que se necesite, certificada por personas que de ellos respondan. Límites de edad pueden prescribirse por la Comisión, siempre que los aprueben quienes deban extender los nombramientos. En caso de fraude o engaño cometidos por dichos solicitantes esto será causa bastante para desechar su solicitud; y si ya hubieren sido admitidos al servicio, para retirarlos de éste.

El precepto que exige que los trabajadores sean ciudadanos de los Estados Unidos podrá entenderse mejor si se recuerda que allá es más fácil que en otros muchos países naturalizarse como ciudadano del país, y que forma una parte de la política general favorecer, por cuantos medios sea dable, la incorporación de los extranjeros en la gran familia americana.

La exigencia de que el trabajador que pretende ser ocupado por el Gobierno tenga buen carácter y buenas costumbres debe considerarse especialmente: es capital que se la incluya, porque ningún hombre hará buena labor, por más apto que sea, si su carácter es tan irascible, tan intratable o tan díscolo, que no pueda articular sus esfuerzos con los de otras personas, o si sus costumbres son tan inconsistentes, tan sueltas y desordenadas, que no pueda fiarse en lo que haga, ni en que hará determinada labor en determinado tiempo. La obra de la administración pública tiene marcado carácter de obra colectiva, y ninguna obra colectiva puede hacerse sino cuando se tiene buen carácter, es decir, dotes de conciliación y sinergia y cuando se tienen también buenas costumbres.

Por lo que toca a la habilidad de los solicitantes para efectuar trabajos materiales, es notorio que resulta, en primer lugar, de las condiciones físicas que dichos solicitantes tengan; condiciones que deben calificarse expresamente. La regla tercera de las que ahora consideramos declara que tal examen debe hacerse por médicos adscritos al servicio de la federación americana y que, aun cuando tratándose de solicitantes que residan fuera de Wáshington, ese examen puede practicarse por médicos particulares (sometiéndose a las reglas de los exámenes oficiales), si llega a ser aceptado el solicitante, deberá reexaminársele por los respectivos médicos oficiales, antes de conferirle su encargo.

Está prevenido que el grado más alto que en este examen puede obtenerse por los solicitantes podrá llegar al número 98 si son hombres y al 95 si son mujeres; pero que si los primeros no alcanzan siquiera el número 70 no se les aceptará, así como tampoco los segundos si su grado más alto no llega al 65. Cada defecto se cifra en 5 o en un múltiplo de 5, y se va bajando desde el número 100 al hacer las calificaciones respectivas.

Para que un solicitante hombre pueda ser marcado con el grado número 98 necesita pesar no menos de 160 libras (setenta y dos y medio kilos); tener la estatura que a este peso fisiológicamente corresponda, y ser capaz de cargar sin esfuerzo una balija de correo con contenido que pese 150 libras (sesenta y siete kilos). No debe tener defectos físicos, orgánicos o funcionales, y su condición general de vigor y de salud debe ser tal que racionalmente se pueda prever que sea útil por veinte años. Se prefiere siempre a los hombres que pesen más que el promedio, siempre, por supuesto, que su capacidad torácica sea la normal, y que sus medidas abdominales no sean excesivas. En cuanto a las mujeres, naturalmente el examen es diverso y no se las somete a pruebas de fuerza.

204.—Como para los empleados, para los trabajadores: no se les examina a última hora, cuando la vacante ocurra; y de los que resultan aptos y tienen una graduación de 85 o más, se hace una lista. Los que en ella figuran pueden ser electos dentro del año que siga a su respectivo examen. Ese tiempo se considera como su "período de eligibilidad."

205.—Quien deba decidir en esa oficina a qué personas se ocupe como trabajadores no especialmente adiestrados, tiene que pedir al *board*, la lista de los elegibles, indicándole al propio tiempo qué labores se encomendarán al elegido. Si en opinión del *board* esas labores no son de las que incumben a verdaderos empleados, se hace saber esto a la Comisión del Servicio Civil, para que resuelva.

Cuando el *board* tiene que presentar una lista, forma una terna con los nombres de quienes en los registros ocupan las más altas posiciones, y la entidad respectiva tiene que elegir uno o más individuos de esa terna, a menos de que, para no hacerlo así, exponga razones que el *board* y la comisión consideren justificadas, en cuyo caso el propio *board* presenta una nueva terna.

206.—La misma semejanza que puede notarse entre las reglas precedentes y las que para los empleados propiamente dichos hemos enunciado antes, puede advertirse en las demás: así, los puestos de sirvientes, conferidos de un modo temporal, deben, hasta donde se pueda, someterse a idénticos preceptos que los que rigen para los puestos de carácter permanente: así también, si las necesidades del servicio lo requieren, el *board* puede autorizar que se ocupe temporalmente a un individuo sin que figure en los registros de eligibilidad; pero no por más de 30 días en un período de un año, salvo en casos de grande y evidente necesidad, que autorice la Comisión del Servicio Civil.

Análogamente, dentro de un año de la fecha de una separación que no haya sido originada por mala conducta, un sirviente puede ser in-

cluído otra vez en el registro de elegibles, o aun ser repuesto en su propio departamento u oficina; pero para ello necesita que el *board* le extienda el correspondiente certificado.

Por otra parte, un sirviente puede cambiar también de oficina en la que preste sus servicios; mas para ello se necesita: que los haya desempeñado ya a lo menos por seis meses; que las obligaciones que tenga en el nuevo puesto requieran las mismas dotes que las del puesto que haya servido antes, y que el *board* le dé el certificado que corresponda.

207.—Puede ocurrir que un individuo que figure en categoría de empleado, deba pasar a la de los sirvientes: si así ocurre, el departamento lo indicará al *board* respectivo, especificando cuáles sean las obligaciones de dicho individuo en su categoría de empleado y cuáles ha de tener como sirviente. En vista de esto, el *board* puede autorizar el cambio; pero para ello necesita que la Comisión lo apruebe, y no se extenderá el nombramiento de sirviente sino después de que quien se pretenda que lo reciba sufra satisfactoriamente el indispensable examen físico.

No hay para qué decir que reglas como estas no han sido expedidas nunca para que empiecen a surtir sus efectos desde el día de su promulgación: un plazo prudente se incluye en todas ellas, a fin de que las comisiones de nombramientos de sirvientes y de trabajadores que no necesiten preparación especial, tengan tiempo de ser nombradas, de empezar a funcionar, de efectuar los primeros exámenes, y de formar los registros por medio de los que se vayan formulando las ternas, cuando se trate de cubrir las vacantes que en lo sucesivo lleguen a ocurrir.

208.—Por lo que toca a trabajadores que no tengan que desempeñar sus servicios en la capital de la república americana, las reglas son también semejantes, pero requieren alguna especificación: expedidas en 12 de diciembre de 1904, han venido rehaciéndose, y en 15 de junio de 1915 asumieron la forma en que aquí vamos a considerarlas. Conforme a ellas, se han constituído tantos "*boards*" *de empleos de trabajadores,* cuantos "distritos del Servicio Civil" existen, dada la división del país que, para facilitar la realización del sistema, vino a efectuarse, según ya expusimos. (1)

Los *boards* de empleos de trabajadores están formados por el secretario del Servicio Civil de cada uno de los distritos, como presidente; por un "agente" y un "secretario."

La Comisión nombra, además, en cada ciudad que esté fuera de la cabecera del distrito, una persona de las que allí se encuentren empleadas por la federación, para que sea auxiliar del "board," y ésta se considera como miembro del mismo, en lo que se refiere al nombramiento y empleo de sirvientes u otros trabajadores que en dicha ciudad dependan del gobierno federal y no necesiten adiestramiento previo para su servicio. Por supuesto, cada *board* está subordinado a la Comisión, que puede cambiar su personal cuando lo crea necesario. Allí donde la Co-

(1) En los párrafos números 185 y 186 de este estudio (capítulo XVI del mismo).

misión ha constituído jurados en cierto modo permanentes de exámenes u oposiciones, la propia Comisión puede disponer que dichos jurados desempeñen oficios de *boards*, para los sirvientes y los demás trabajadores.

209.—Aunque las reglas reproducen en este punto muchas de las prescritas para todos los empleados, agregan algunas de carácter especial: los que pretenden ser sirvientes, o que como trabajadores los ocupe el Gobierno, necesitan ser ciudadanos de los Estados Unidos, y ni menores de 20 ni mayores de 50 años, a no ser que, por servicios excepcionales a la República, se les hayan dispensado requisitos de edad. El respectivo *board* puede rechazar sus solicitudes porque, a causa de mala conducta, hayan sido separados del servicio público federal, del de cualquier Estado o municipal, dentro del año anterior; porque tengan incapacidad mental o física, o conducta criminal, infame, deshonesta, inmoral o notoriamente mal agradecida; porque de un modo intencional afirmen falsedades para conseguir que se les nombre o se dé entrada a sus solicitudes, o porque habitualmente se embriaguen. Claro es que las solicitudes para que se les examine tienen que hacerse llenando los requisitos que la Comisión prescriba, y que no puede aceptarse ni considerarse, en apoyo o en perjuicio de las mismas, información ninguna concerniente a filiaciones u opiniones políticas o religiosas.

210.—Como para los sirvientes de la federación en Wáshington, el examen de los solicitantes tiene que hacerse por un médico que la Comisión designe: éste debe calificar la aparente habilidad para servicios manuales, sirviéndose de la común escala de cien puntos; a cada uno de los que compitan, hay que notificar, por supuesto, cuál llegue a ser su calificación, y sólo se anota en los registros de "elegibles" a quienes alcancen 85 o más puntos. Tales registros se llevan por separado, para hombres y para mujeres. Entre los primeros, tienen que figurar aparte los que honorablemente hayan dejado de figurar en el ejército o la marina de los Estados Unidos.

Aunque el período normal de eligibilidad no sea más que de un año, contado desde la fecha del registro, puede extenderse a mayor tiempo cuando, en interés del buen servicio, la Comisión lo juzga necesario.

Los registros tienen que guardarse en lugar accesible para el público, en la oficina del secretario del Servicio Civil de cada distrito y en otros lugares que la Comisión puede señalar. Así se contribuye, como es lógico y debido, para que, en apoyo de la organización del sistema, esté la nación, vigilando y sosteniendo su obra.

211.—Para cubrir un puesto de la naturaleza de los que venimos considerando, la respectiva autoridad tiene que principiar por pedir al *board* que le haga saber quiénes son los elegibles, y al efecto ha de especificarle las principales labores que correspondan al puesto de que se trate, y de qué sexo tiene que ser el nombrado. A su turno el *board* debe darle noticia de quiénes sean las tres personas que figuren a la cabeza de su lista, y, para el mejor cumplimiento de sus funciones, puede hacer las investigaciones que convenga, con el objeto de certificarse de que son exactos los informes que a quienes figuren en dicha lista se refie-

ran. El nombramiento tiene que hacerse de entre las tres personas de la terna, teniendo en cuenta sólo la aptitud; pero la autoridad que deba elegir puede formular por escrito objeciones, y si el "*board*," con aprobación de la Comisión, las encuentra justificadas, tiene que proponer terna nueva. Cuando un individuo quede aceptado, esto no significa que adquiera definitivamente su puesto, sino que al ocuparlo se le pone en tales condiciones que pueda probar su buena conducta y su capacidad.

Reglas idénticas a las de los empleados propiamente dichos del ser vicio civil, rigen para el caso de reposición en un cargo que sin mala conducta se haya dejado de servir, y análogas a las que antes hemos expuesto, son también las que previenen que si la designación de un sirviente no puede hacerse como acabamos de especificar, se le confiera un nombramiento temporalmente; pero sin que lo ocupe así, si no es mientras subsistan las mismas condiciones que justifiquen tal modo de empleo, y no por más de treinta días en doce meses, a no ser que la Comisión lo autorice, en casos de grave y evidente necesidad.

Por supuesto, también en cuanto a esta categoría de servidores del país se ha prescrito que no puedan, a favor de sus nombramientos, pasar a prestar servicios a puestos de empleados propiamente tales; pero, como suele acontecer que incidentalmente conviene que desempeñen labores de empleados, sin perder su categoría de sirvientes algunos de estos últimos, cuando así ocurra, la Comisión del Servicio Civil tiene facultades para autorizarlo.

212.—Claro es que los principios que norman las remociones de los sirvientes son asimismo análogos a los que rigen en cuanto a los empleados, y no parece preciso especificarlos aquí. Basta agregar que a fin de asegurar su eficiencia, se ha establecido que haya jefes de sirvientes, y que éstos tengan que rendir a sus superiores, informes mensuales respecto del trabajo de sus subordinados.

213.—Como para los sirvientes que trabajan en Wáshington, para los demás de la federación americana, se ha prevenido que la Comisión puede autorizar cambios de lugar en que presten sus servicios, siempre que hayan tenido buena conducta y servido sus puestos a lo menos seis meses, así como que los requerimientos de los puestos cambiados sean equivalentes entre sí.

Y del mismo modo también que para quienes trabajan en Wáshington, se ha autorizado a la Comisión a fin de que pueda consentir en que se acepte que un empleado propiamente dicho cambie su empleo por otro de sirviente, siempre que así lo pida el departamento al cual se trate de que vaya a prestar servicios; que al pedirlo, especifique las antiguas y las nuevas obligaciones de la persona a quien se pretenda cambiar, y que ésta sea aprobada en el examen físico que corresponda.

214.—En fin, el paralelismo que venimos haciendo notar entre las reglas referentes a los empleados y las de los sirvientes, se manifiesta también en los preceptos por los que se ha mandado que cada mes las autoridades comuniquen a la Comisión qué nombramientos de sirvientes hayan expedido, qué cambio de obligaciones les hayan impuesto y si a la

vez desempeñan alguna labor de empleados; cuánto tiempo dediquen a ésta, y cuánto a las propias de su cargo. El *board* respectivo puede, naturalmente, tener libre acceso a los informes que en este particular se den, y por sus observaciones es posible hacer que los pagadores suspendan sueldos indebidamente ministrados.

215.—En resumen: el sistema del servicio civil establecido para los empleados asume, por lo que toca a los trabajadores, más humildes pero en el fondo idénticos caracteres: nacido de la bien justificada aspiración a poner todos los servicios públicos en manos de los aptos, y de la no menos noble de evitar que el favoritismo o intereses rastreros perjudiquen a los buenos servidores del país, extiende, aun a los cargos de menor importancia, el doble anhelo de servir al país consiguiendo que sus labores administrativas se confíen permanentemente a personas competentes, sin hacer caso de banderías políticas o religiosas, y de servir a los buenos obreros de la República asegurándoles que se les mantendrá en sus puestos en tanto que sus servicios sean satisfactorios.

B.—POR LO QUE SE REFIERE A PRACTICAS Y REGLAS DERIVADAS DE LA LEY ORGANICA

CAPITULO XIX

Requisitos que, para que principien a ejercer sus funciones, se exigen en otros países a quienes llegan a ser servidores del Estado, dependientes del Poder Ejecutivo.—Qué categorías pueden fundarse en México.—Qué es lo que en este respecto caracteriza la organización alemana, la francesa, la inglesa y las de otras naciones.

216.—Un proyecto de ley de servicio civil no puede comprender más que los preceptos necesarios para crear el órgano que constituya dicho servicio, y los que definan las condiciones fundamentales de su labor. El trabajo de tal órgano; su vida, interna y externa, no puede ni debe encerrarse en los términos, por fuerza compendiosos y sintéticos, de las prescripciones fundamentales.

217.—El órgano que el servicio civil constituya y que, conforme al proyecto que expusimos en el capítulo XV de este libro, debe ser una comisión especial, tendrá, como ya hemos dicho, que colaborar desde luego con las autoridades superiores de la República para clasificar a los servidores de la misma y definir los requisitos que conviene que satisfaga cada especie de ellos, resolviendo, en colaboración con las mismas autoridades, cuál sea el medio de comprobar que llenen los requisitos exigidos para cada especie de empleados; elaborará luego los cuestionarios conforme a los que se hagan los exámenes, y determinará tanto las pruebas a que se sometan los aspirantes, cuanto el criterio con el que haya de estimárselas; deberá después organizar, en la forma más satisfactoria, los registros de los resultados de dichas pruebas y exámenes; pondrá oportunamente a la disposición de las autoridades que deban hacer los nombramientos, las noticias de quiénes sean los individuos cuya aptitud sobresaliente haya quedado comprobada; vigilará el correcto funcionamiento del sistema, y al rendir periódicamente informes, propondrá los perfeccionamientos justificados.

218.—Huelga decir de esta serie de labores que, teniendo, como tienen todas radical importancia, son las primeras que acabamos de resumir las que sirven de base a las siguientes. En todas sin duda es debido tener en cuenta la experiencia de otros pueblos. Ensayando hacer una rápida exposición de algunos de los puntos de vista que sobre el particular han considerado mejores varias de las naciones más adelantadas, vamos a considerar aquí, en primer lugar, el problema de la clasificación de las

varias especies de empleos que constituyen los servicios generales de una nación: Austria divide en dos grandes categorías a sus empleados: la de los que sirven en puestos que requieren mayor inteligencia, y que constituyen la "*Conceptsfach*," y la de los que no exigen para el buen servicio más que un trabajo rutinero. Unos y otros jerarquizados luego según sus sueldos. Alemania distribuye también a sus empleados en dos grandes categorías: los que componen el servicio superior y los que constituyen el subalterno: subdividido el primero en servicio superior de carácter general, y servicio superior de carácter especial o técnico; y tiene en cuenta asimismo, por supuesto, sus sueldos para otras subdivisiones. Por su parte, los Estados Unidos consideran, en primer lugar, para dividir a los empleados, los grandes departamentos a que corresponden: Correo, Hacienda, etc.; luego forman igualmente categorías inferiores para los empleados de sueldos más bajos, y progresivamente llegan a las superiores; pero además, como acabamos de ver, han llevado el sistema hasta los sirvientes propiamente dichos. A su turno la Gran Bretaña combina también las dos bases de clasificación: establece dos categorías de empleados superiores, distinguiéndolas por su sueldo, y una tercera categoría de empleados inferiores, cuyo trabajo es rutinero y sujeto a revisión especial. Holanda, que hace divisiones más numerosas, tiene en cuenta también los dos conceptos capitales antes dichos; y en fin, Francia, que no ha constituído aún un sistema perfectamente coherente, distribuye de hecho a sus empleados entre los varios departamentos, y luego los ordena, asimismo teniendo en cuenta sus sueldos.

Casi lo mismo puede afirmarse respecto de los demás países: la diferencia es pues, solamente, que mientras que en algunos, las bases de clasificación de los empleados comprenden simultáneamente a los que necesiten desempeñar funciones de naturaleza equivalente, aun cuando deban trabajar en diversos departamentos (así sucede sobre todo en Austria y Alemania), en otros la división cardinal se refiere a los departamentos ya constituídos:

219.—Si se reflexiona, en que en todo caso, y sea cual fuere el lugar donde se desempeñen ciertas funciones, supongamos las de los escribientes, son notoriamente de igual índole, se convendrá en que es lógico clasificar los empleos, reuniendo cuantos participen de esa índole idéntica, para que se les exijan requisitos fundamentales de la misma naturaleza. De conformidad con este concepto, y teniendo en cuenta las tradiciones del Gobierno mexicano, pudieran clasificarse los empleos del servicio ejecutivo de la República, principiando con los de menor importancia e incluyendo entre ellos hasta los de los subsecretarios del despacho, como sigue:

I. Sirvientes tales como mozos de aseo;

II. Sirvientes a quienes se encomiende la relación de las oficinas con el público;

III. Sirvientes, tales como los conductores de automóviles encargados de máquinas o instrumentos, mozos de laboratorios, de museos, etc.;

IV. Escribientes, al dictado, o copiando, y estenógrafos;

V. Dibujantes;
VI. Encargados de archivos;
VII. Oficiales;
VIII. Directores, subdirectores, secretarios de oficinas y otros jefes.
IX. Empleados técnicos; asesores y profesionistas de diversas categorías;
X. Empleados que deban tener manejo y responsabilidad de fondos
XI. Interventores e inspectores; y
XII. Subsecretarios del despacho.

Ciertos empleados podrán considerarse como perteneciendo a la vez a distintas categorías: por ejemplo, los directores de oficinas de carácter más o menos técnico. Los requisitos que se les exijan habrán de ser los que correspondan a las varias categorías que en ellos se fundan.

220.—Señalar los requisitos que a cada clase de empleados sea debido pedir es labor más delicada que la precedente: en países como en Alemania, donde el sistema escolar es casi perfecto, puede confiarse en gran parte en él para conseguir los servidores que mejor satisfagan: allí, por lo mismo, durante los últimos años del régimen que con la última gran guerra está transformándose, se ha exigido, para ingresar al servicio civil de mayor jerarquía, una buena educación secundaria, y un curso de tres años de leyes en una universidad, en el concepto de que a lo menos la mitad de estos últimos estudios debían efectuarse en una universidad alemana. No bastaba esto: se necesitaba luego probar que se tuvieran los conocimientos que los certificados de derecho acreditaran, y tal prueba se daba ante un tribunal superior que por medio de una comisión examinaba a los candidatos. Al efecto, les pedía primero una disertación original sobre algún asunto jurídico que cada candidato eligiera. Concedidas seis semanas para hacer dicha disertación, se certificaba luego el tribunal de que fuera obra de quien la presentara, y procedía a una prueba oral, que podía versar tanto sobre derecho público cuanto sobre derecho privado, historia del derecho o principios de derecho político. Si el candidato triunfaba, tenía que pasar a una especie de noviciado o práctica en los tribunales superiores; hasta por cuatro años, en caso de que pretendiera llegar a incorporarse en la administración de justicia; por dos años en los tribunales, y por otros dos en un departamento administrativo, si quería venir a formar parte de los departamentos ejecutivos. Durante este tiempo se le llamaba *referendario*, y no podía utilizarse simplemente como un auxiliar, sino que su jefe tenía obligación de enseñarle lo que debía hacer, para que llegara a ser idóneo en su futura carrera, y llevaba un registro de su conducta.

Al fin de este largo período de prueba, si la labor de un candidato había sido satisfactoria, tenía que presentarse a un nuevo examen que se llamaba *Gran examen de Estado* y que se efectuaba por la "Comisión Examinadora para los Empleos Administrativos Superiores," la cual residía en Berlín y estaba bajo la dirección del Ministro de Estado. El examen que entonces se efectuaba comprendía tanto una prueba oral, cuanto otra escrita, sobre las leyes vigentes en el país, derecho constitucional y

administrativo, economía política y ciencia de las finanzas; y si el examinando era aprobado, se le nombraba por fin "asesor" del gobierno, se le señalaba un sueldo, se le asignaba un puesto en el servicio administrati-superior y venía a ser elegible para los cargos más altos.

Por lo que toca a los individuos que pretendían incorporarse en el servicio superior especial o técnico, por ejemplo, en los departamentos de minas o de selvas, los exámenes versaban naturalmente sobre las respectivas especialidades, y no siempre se exigían los mismos estudios universitarios; pero en cambio el período de noviciado y práctica era más largo.

En fin, el servicio subalterno se dividía en dos grados: el subalterno propiamente dicho y el subordinado: figuraban en el primero individuos que tenían que desempeñar labores que exigen discreción y cierto conocimiento de leyes, como pasa con varios de los que en nuestras oficinas mexicanas llamamos oficiales, en tanto que el servicio subalterno sólo comprendía a los que no requieren especiales dotes de iniciativa, tales como los escribientes, o personas de inferior categoría.

Se cubrían los puestos del servicio subalterno propiamente dicho por medio de lo que se llamaba el "servicio de supernumerarios civiles," constituído por individuos que pudieran sostenerse sin sueldo por 3 años en un noviciado, y que exhibieran además, para entrar a él, un certificado fehaciente de haber concluído la educación secundaria, y las pruebas debidas de que ni fueran menores de 18 ni mayores de 30 años. Concluído su noviciado, los individuos que a esta categoría pertenecían tenían que someterse a un examen de carácter práctico antes de recibir un nombramiento.

Por lo que se refiere a los individuos del servicio civil subalterno, se les nombraba principalmente de entre quienes podían presentar certificados de servicio en el ejército o en la marina; pero además debían someterse a los exámenes prácticos que a sus labores correspondieran.

En suma, el sistema comprendía como requisitos:

1º, certificados de estudios (o, para los subalternos, certificados de servicios honorables en el ejército y en la marina, lo cual entrañaba también certificados de estudios); 2º, exámenes preliminares; 3º, noviciados sin sueldo, por lo común durante varios años, ya como *referendarios* o bien como *supernumerarios civiles* (a no ser que los puestos respectivos estuvieran cubiertos, pues entonces sólo se quedaba en disponibilidad para más tarde); 4º, exámenes finales, y 5º, nombramientos definitivos.

En el servicio diplomático se necesitaba ser *attaché* sin sueldo, durante a lo menos un año, y sustentar luego un examen especial para poder ser elegible al puesto de secretario. En cambio, en el servicio consular, bastaba haber llegado a ser asesor; por último, salvo casos de habilidad notoria, todos los ascensos se concedían por razones de antigüedad.

¿La nueva organización de Alemania modificará este sistema? Podrá ser; pero en todo caso, la voz unánime del mundo lo ha recomendado como capaz de producir, y como habiendo producido de hecho, una de las más eficientes, acaso la más eficiente de las organizaciones; y ha recono-

cido que en ella se supieron conciliar la necesidad de incorporar constantemente nuevos elementos al sistema administrativo, con la de mantener una alta y fuerte tradición de aptitud y destreza.

221.—Análogo en varios respectos al alemán es el sistema francés: aunque en Francia, como ya hemos dicho, no existe una ley del servicio civil, se exige en casi todos los grados de la administración, que quienes quieran ser empleados sustenten primero con buen éxito un examen, y presten en seguida gratuitamente sus servicios durante un período de noviciado, antes de recibir un nombramiento con sueldo, que sólo mediante nuevos exámenes, nuevos noviciados y adiestramientos permite que se ascienda; así, por ejemplo: todos los empleos del servicio de correos, con excepción de los más humildes, no pueden desempeñarse sino después: 1º, de una oposición con buen éxito, efectuada ante las autoridades postales; 2º, de un nombramiento de supernumerario o auxiliar sin sueldo, y de los servicios correspondientes, por todo un año, y 3º, de un nombramiento final. Para ascender se necesita aún: 4º, un servicio por cinco años en un empleo con sueldo; 5º, después de un período, una nueva oposición que se efectúa en exámenes anuales, para ser aceptado en una escuela profesional de correos y telegrafía; 6º, estudios en dicha escuela por diez y ocho meses, y 7º, la graduación o título respectivo.

De un modo semejante: en el servicio de aduanas del mismo país, el grupo de empleados de las oficinas fijas que no forman la administración central se constituye mediante exámenes iniciales de escritura, al dictado y copiando; de aritmética elemental; sistema métrico; geografía física y política del mundo; redacción de cartas, y una lengua extranjera, después de lo cual se tiene que pasar por un período de aprendizaje sin sueldo, durante un año; y los puestos superiores no se cubren por medio de ascensos, en tanto que los empleados del servicio móvil encargado del resguardo en las fronteras, sólo tienen que examinarse previamente de lectura y de las cuatro reglas de la aritmética.

Por lo que toca a los empleados del servicio diplomático y consular, no pueden ni siquiera sustentar su primer examen, sino después de exhibir certificados de tener 27 años cumplidos y un título de licenciado u otro equivalente, y de servir de uno a tres años sin sueldo en el Ministerio de Relaciones Exteriores o en alguna de sus dependencias, pasado lo cual, y ante jurados que actúan en el mes de diciembre de cada año, y que están formados por un ministro plenipotenciario y cuatro empleados de alta categoría, los aspirantes se examinan de derecho político, derecho internacional, derecho comercial y marítimo, historia de la diplomacia, geografía política y comercial, economía política y alemán o inglés. Caso de ser aprobados, se les nombra para que presten servicios en puestos de categoría secundaria, en el departamento diplomático o en el consular, según lo prefieran, y tienen que servir por dos años en algún país extranjero, en el departamento que elijan, y por otro año en aquel de dichos dos departamentos que no hayan elegido. Con esto adquieren derecho a otro "examen de clasificación," y si en él se les aprueba, puede nombrárseles por fin cónsules o secretarios de tercera clase en alguna de las lega-

ciones. En resumen: 1º, un título de licenciado; 2º, un noviciado de uno a tres años *sin sueldo;* 3º, un examen; 4º, servicio por tres años en puestos diplomáticos y consulares de secundaria categoría, y 5º, un segundo examen, todo ello para llegar por fin al cargo de cónsul o al de secretario de tercera clase en una legación.

Por lo que toca a los empleados en las colonias francesas, no llegan a sus puestos sino después de ser graduados en una escuela especial de administración colonial, a la que no pueden ingresar sino en caso de que haya lugar, dado el número probable de vacantes que en las colonias se calcule, y después de ser aprobados en un examen de admisión. Y en fin, los ingenieros ocupados en el departamento de Obras Públicas tienen que seleccionarse de entre los graduados de la Escuela Politécnica, la de Puentes y Calzadas, la de Caminos u otras de la misma naturaleza.

En resumen, Francia y Alemania han combinado de modos diversos la preparación que las escuelas imparten con la que cada uno pueda adquirir por sí propio, aquilatándolas mediante certificados y exámenes u oposiciones; no conceden después de esto más que nombramientos iniciales sin sueldo, para completar, por un noviciado en el servicio, los conocimientos y el adiestramiento que los empleados deban tener; y después de extenderles nombramientos con sueldo, tratan de desarrollar la eficiencia de los nombrados, dándoles la posibilidad de ascender solamente que hagan nuevos estudios en escuelas especiales y comprueben su idoneidad en otros exámenes.

222.—Es notorio que un sistema de esta especie no puede establecerse en país por ahora tan pobre como México, en el que los empleados no pueden sostenerse por sí solos sin sueldo, ningún período de tiempo. En los Estados Unidos no se le ha implantado, sino que, como ya hemos dicho, se exigen exámenes u oposiciones previas, tanto para los nombramientos cuanto para los ascensos, y no se conceden al principio aquellos más que con el carácter de interinos. El período de tales interinatos corresponde así al noviciado alemán o francés; pero con sueldo, y complementa, con los conocimientos prácticos de las respectivas oficinas, los que los aspirantes traigan.

223.—Análogamente en Inglaterra, donde los empleados superiores de los departamentos del Gobierno tienen que someterse a un examen de admisión, que puede comprender cuantas materias presenten los candidatos de entre las siguientes: literatura inglesa, árabe, griego, latín, francés, alemán, matemáticas elementales, matemáticas superiores, física, química, geología, botánica, zoología, fisiología animal, historia griega, historia romana, historia inglesa, historia general moderna, lógica, "filosofía mental," "filosofía moral," economía política, ciencia política, derecho romano y derecho inglés, y que, al decir del autor del informe del que están tomados estos datos (que se publicó en el 21º de los informes de la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos en 1905), es tan exigente, que los graduados de mejor nota de las universidades son los únicos capaces de soportarlo con buen éxito.

Cada materia de las que hemos enumerado antes se califica allí con puntos: de 400 a 750, y los límites de edad de los examinandos que aspiran a los referidos empleos superiores del gobierno van de los 22 a los 24 años.

Por lo que toca a puestos de categoría intermedia, los límites están comprendidos entre los 17 y los 20 años, y los exámenes respectivos son de escritura a mano y ortografía, aritmética, composición inglesa, redacción de notas y extractos, formación de índices y apuntes sistemáticos de entradas, así como de cuatro cualesquiera de las siguientes materias: teneduría de libros y taquigrafía, geografía e historia de Inglaterra; dos lenguas elegidas de entre el latín, el alemán y el francés; matemáticas elementales y química inorgánica.

Como los exámenes de esta suerte exigidos pueden prestarse a probar muy diversas aptitudes, se ha conseguido tener un personal de dotes variadas; y en consecuencia, la flexibilidad que caracteriza las instituciones políticas inglesas se manifiesta aquí con notorios buenos resultados.

En fin, para los puestos de empleados auxiliares y de simples escribientes, los exámenes, por supuesto más sencillos, llegan a tener un carácter elemental; pero aseguran en todo caso el mínimum de eficiencia y aptitud indispensables. Un sistema de sueldos que en todos los grados de la administración va creciendo con el tiempo de buena conducta y buenos servicios; licencias liberalmente concedidas que, en caso de enfermedad, pueden concederse con sueldo hasta por seis meses, y prorrogarse por otros seis, también con sueldo, y las demás consideraciones que justamente se deben a los buenos trabajadores, crean y mantienen un perpetuo estímulo para los individuos que dedican su vida a la administración pública.

224.—El sistema del servicio civil inglés se asemeja mucho al americano; como en este último, los exámenes—hechos por escrito—se encuentran bajo la dirección y vigilancia de una comisión especial que califica las pruebas, y que está formada por tres examinadores, y auxilia sus labores un cuerpo de "scholars" de las varias universidades del país, nombrado *ad hoc* para cada examen.

CAPITULO XX

Qué requisitos podría convenir se exigieran en México a las categorías fundamentales de los servidores de la República, dependientes del Poder Ejecutivo.

225.—Si después de la somera exposición que acabamos de hacer, de los requisitos que en varios de los países más importantes se exigen a las diversas categorías de los empleados civiles para que lleguen a serlo, pasamos a considerar los que en México convendría exigirles, por supuesto no aspiraremos a presentar más que un ensayo que pretenda ser la base laborante de las resoluciones que lleguen a dictarse cuando se nombre la comisión que ha de tener a su cargo la organización del servicio. Ordenando para este fin los cargos administrativos, y distinguiéndolos como en el capítulo precedente los distinguimos, diríamos:

I. *Para los mozos de aseo, los veladores y otros sirvientes análogos:* Los requisitos deben ser semejantes a los que en los Estados Unidos se piden: un examen médico y psicológico (si es posible en forma de oposición), que compruebe que el aspirante no adolece de enfermedades contagiosas, y que tiene fuerza, aptitudes y desarrollo, adecuados para su trabajo; y testimonios de honradez, buen carácter y buenas costumbres;

II. *Para los mozos de oficio, los de audiencias, los jefes de mozos y otros sirvientes a quienes se encomiende la relación de las oficinas con el público o la de los diversos empleados entre sí:* un examen médico que compruebe que los aspirantes no sufren enfermedades contagiosas; testimonios de buen carácter, honradez y buenas costumbres, y otro examen (o de preferencia una oposición) que compruebe que dichos aspirantes saben leer y escribir; que pueden practicar las cuatro operaciones fundamentales de la aritmética en casos de poca dificultad; que distinguen las más comunes formas geométricas; que conocen la geografía local de la ciudad y de la división política del país en la que pretendan prestar servicios, así como, en términos generales, la de la República; que están enterados de cuáles son las oficinas públicas de la localidad, y dónde y a qué horas trabajan, así como de la ubicación y relaciones con el público de las principales casas de comercio, instituciones de crédito, ferrocarriles, telégrafos y teléfonos, y que saben quiénes son los representantes consulares y diplomáticos principales que en la localidad existan, y dónde estén sus oficinas de trabajo.

III. *Para los conductores de automóviles, encargados de máquinas o instrumentos y otros sirvientes de análoga categoría,* un examen médico y psicológico que compruebe que no adolecen de enfermedades contagiosas

y que tienen condiciones físicas adecuadas para el trabajo que deban desempeñar; testimonios de honradez, buen carácter y buenas costumbres, y una oposición que compruebe que saben leer, escribir y practicar, en casos sencillos, las cuatro operaciones aritméticas fundamentales; que distinguen las más comunes formas geométricas; que conocen la geografía local de la ciudad y de la división política del país en la que traten de prestar sus servicios, así como, en términos generales, la de la República; que entienden el mecanismo y funcionamiento de la máquina o máquinas que deban manejar; que tienen una idea general del laboratorio, almacén o depósito en el que pretendan ocuparse, así como de su importancia y de los fenómenos que allí se produzcan, todo ello en términos de eficiencia práctica, y que saben manejar con suficiente cuidado, buen éxito y destreza los instrumentos o máquinas de los que se encarguen;

IV. *Para escribientes, cuyo trabajo consista en escribir al dictado o copiando, y para estenógrafos:* un examen médico que compruebe que no padecen enfermedades contagiosas, testimonios de buen carácter, buenas costumbres y honradez, y una oposición que haga ver que conocen lo esencial de la historia de México y del mundo, y cuál sea su habilidad para:

a) Escribir taquigráficamente y traducir en máquina lo escrito;

b) Escribir en máquina párrafos que se les dicten con poca velocidad;

c) Copiar en máquina un impreso; un manuscrito; una operación aritmética; una página de un presupuesto; una tabla con sus respectivas divisiones y con abreviaturas; un índice, y una tarjeta de un archivador.

d) Corregir palabras de uso frecuente, mal escritas;

e) Corregir frases mal construídas, ambiguas y sin puntuación;

f) Resolver abreviaturas de uso común;

g) Copiar párrafos tachados, enmendados e interlineados;

h) Hacer sumas, restas, multiplicaciones y divisiones;

i) Redactar un recibo, una carta y una solicitud sencillas, dirigidas a una autoridad, sobre asunto indicado a última hora a los sustentantes;

j) Señalar rápidamente la ubicación de un río, una montaña, un puerto, una ciudad, un país, u otras localidades y los medios de llegar hasta esos puntos;

k) Despachar y hacer llegar a su destino cartas o paquetes, y comunicarse rápida, eficaz y cortesmente con personas de diversas categorías;

l) Hacer paquetes y atados, enfajillar, doblar y guardar;

m) Ordenar papeles, archivarlos, tenerlos fácilmente disponibles y encontrarlos con facilidad, y

n) Discernir la organización general y la división de labores en la oficina en la que pretendan trabajar.

V. *Para dibujantes:* un examen médico que compruebe que no padecen enfermedades contagiosas; testimonios de buen carácter, buenas costumbres y honradez, y una oposición por la que se demuestre que entienden el mecanismo, funciones y servicios que el dibujante tiene que desempeñar en la institución de que se trate, y se estime la habilidad que tengan para:

a) Representar por medio de rápidos bocetos, los conjuntos y las partes de los objetos que tengan que dibujarse en la oficina en la que intenten prestar servicios;

b) Hacer dibujos acabados de totales de dichos objetos;

c) Hacer dibujos de secciones o vistas especiales de los objetos referidos;

d) Explicar por medio de letras los órganos o partes constitutivas de dibujos determinados;

e) Hacer las modificaciones gráficas necesarias para que una superficie se vea cóncava o convexa; que se produzcan efectos especiales de perspectiva u otros, o que se obtengan las representaciones convencionales y simbólicas que en la correspondiente oficina se necesiten;

f) Definir términos técnicos de los asuntos u objetos a que se refieran los dibujos que se hagan en la oficina de que se trate.

VI. *Para encargados o auxiliares de archivos:* un examen médico que compruebe que no padecen enfermedades contagiosas; testimonios de buen carácter, buenas costumbres y honradez, y una oposición por la que se demuestre que entienden el mecanismo, funciones y servicios de la oficina en la que pretendan prestar servicios, y sus relaciones con las que le estén conectadas y con el público, así como las de los archivos especiales con los archivos generales, y por la que se aquilate su habilidad y conocimientos en materia de archivística práctica y biblioteconomía;

VII. *Para los oficiales de las oficinas:* testimonios de buen carácter, buenas costumbres y honradez; certificados de estudios secundarios, y una oposición por la que se comprueben y aquilaten sus conocimientos en materia de: *a)*, redacción de acuerdos y oficios; *b)*, proposición de medidas adecuadas para cumplimentar decisiones administrativas de la índole de las que correspondan a la oficina en la que pretendan trabajar; *c)*, organización, funciones y servicios de la misma; *d)*, medios y prácticas por los que se faciliten las relaciones con las autoridades, los subordinados y el público; *e)*, arreglo y manejo ordenado de papeles y archivos; *f)*, leyes y reglamentos de la oficina y apreciación crítica de los mismos; *g)*, derecho usual y conocimiento suficiente de la especie, divisiones, caracteres y tramitación de asuntos que correspondan a la oficina;

VIII. *Para los directores, subdirectores, secretarios de oficinas y otros jefes:* 1º, testimonios de buen carácter, buenas costumbres y honradez; 2º, certificados que acrediten estudios secundarios completos o, si lo considera debido la Comisión del Servicio Civil, un título profesional, y 3º, una oposición en que comprueben y aquilaten conocimientos superiores, aunque de la misma índole que los que se exigen para los oficiales, así como habilidad para resolver cuerdamente cuestiones de las que se ventilen en la oficina de que se trate, y para hacer encuestas y rendir informes, o bien, 4º, servicios previos, a juicio de la Comisión del Servicio Civil reconocidamente satisfactorios, en instituciones públicas o privadas que la propia Comisión del Servicio Civil considere que requieren aptitudes equivalentes a la del puesto al que se aspire;

IX. *Para los empleados técnicos:* 1º, testimonios de buen carácter, buenas costumbres y honradez; 2º, certificados de estudios secundarios completos o, si lo considera debido la Comisión del Servicio Civil, un título profesional determinado o certificados especiales de estudios específicos, y 3º, una oposición en que comprueben y aquilaten los conocimientos y pericia práctica necesarios para el buen desempeño de las labores que traten de tener a su cargo, así como conocimientos bastantes de la organización, funciones y servicios de la oficina respectiva y del papel que en ella toque a los empleados de la misma índole de la que ellos pretendan ser, y habilidad para hacer encuestas y rendir informes; o bien, si tal oposición no puede llevarse a cabo, o si la Comisión del Servicio Civil lo considera justificadamente preferible, testimonios fehacientes de análogos servicios ya previamente prestados, o de preparación, a juicio de dicha Comisión del Servicio Civil reconocidamente satisfactoria, para realizarlos;

X. *Para empleados que deban tener manejo y responsabilidad de fondos:* 1º, testimonios de buen carácter, buenas costumbres y honradez; 2º, certificados de estudios secundarios, y, si lo considera posible la Comisión del Servicio Civil, títulos que acrediten estudios especiales; 3º, siempre que la citada comisión lo considere conveniente, una oposición en que comprueben y aquilaten los conocimientos especiales, jurídicos y administrativos, y la pericia práctica que necesiten para: *a),* llevar en buen orden la documentación relativa a las funciones que traten de desempeñar; *b),* realizar todas las operaciones relativas; *c),* organizar y manejar bien los correspondientes archivos y *d),* colaborar en la medida en que deban hacerlo, con la institución en la que pretendan servir, con sus superiores, sus subordinados y el público, a fin de lograr el buen éxito de sus labores, y 4º, fianzas o depósitos que caucionen materialmente el buen manejo de los fondos que deban administrar.

XI.—*Para los interventores o inspectores:* 1º, testimonios de buen carácter, buenas costumbres y honradez; 2º, certificados de estudios secundarios y, si lo considera posible la Comisión del Servicio Civil, títulos que acrediten estudios especiales referentes al asunto al que se refiera la intervención o inspección; 3º, siempre que la citada Comisión lo considere conveniente, una oposición en la que comprueben y aquilaten:

a) Los conocimientos prácticos especiales del asunto al que corresponda la propia intervención o inspección;

b) Los conocimientos jurídicos y administrativos indispensables para el buen éxito de sus funciones;

c) Conocimientos de psicología aplicada a las labores del inspector o del interventor, y

d) La habilidad necesaria para hacer encuestas e informes,

y 4º., cuando la relacionada Comisión del Servicio Civil lo decida, las necesarias cauciones para la guarda de los bienes a los que pueda referirse la intervención o inspección.

¿Qué decir, en fin,

XII.—De los *Subsecretarios del Despacho* y de los jefes de los departamentos superiores del Gobierno que no tengan funciones políticas? ¿Qué requisitos exigir a su respecto? Parecerá innecesario, sin duda, reconocer que deberían serles indispensables aquellas mismas cualidades de honorabilidad que pedimos para los demás servidores de la Administración pública a los que antes nos hemos referido, lo mismo que las que hemos llamado *buen carácter*, y buenas costumbres, es decir, esas dotes personales y esos hábitos de correcto comportamiento, que no sólo permiten que se pueda trabajar con un hombre, porque en él se sienta que se puede depositar la confianza de todos, sino que inspiren buen ánimo para coparticipar en los esfuerzos que en una obra colectiva se realicen con el fin de lograr el buen suceso. Innecesario parecerá también reconocer que los Subsecretarios del Despacho y los mencionados jefes de departamentos superiores deben tener ideas claras y hasta donde sea posible distintas, de las grandes labores que incumban, en el sistema de servicios del país, al departamento que deba quedar bajo la dependencia de dichos funcionarios; que estos han de poseer dotes de organización; espíritu de progresista iniciativa; respeto por las instituciones ya existentes, a fin de que no pretendan destruirlas o reformarlas sin entenderlas; fuerte y firme sentimiento de justicia, y alteza de espíritu que les permita tratar a todos, subordinados o no, con equidad; clara y rápida percepción por la que les sea dable entender fácilmente hombres, hechos y negocios, y discernir los bajos y los nobles incentivos, los ocultos y los evidentes móviles, para resolver o proponer en cada caso lo que mejor favorezca el bien social; y amplio don de simpatía, de esa simpatía profunda y sincera que en el mundo de las almas es análoga a lo que es en el mundo de los cuerpos la atracción universal; nunca exclusivamente ejercida para uno sólo; siempre de tal suerte compensada, que de su equilibrio resulten fecundas armonías.

CAPITULO XXI

Especiales observaciones acerca de los títulos académicos y de los certificados de estudios, y en cuanto a las oposiciones y exámenes que se requieran para aquilatar la competencia de quienes aspiren a ingresar en los servicios administrativos.

226.—La clasificación de los servidores del país y el señalamiento de los requisitos que cada categoría de los mismos deba tener, han de completarse decidiendo cuáles sean los medios mejores que se ordene se pongan en práctica para comprobar la existencia de dichos requisitos. El capítulo precedente de este estudio hace figurar especialmente entre ellos:

I. Títulos académicos y certificados de estudios;

II. Oposiciones y exámenes; y

III. Testimonios de honorabilidad, buena conducta y buenas costumbres.

Y tiene en cuenta, además, implícita o explícitamente:

IV. Las solicitudes de quienes pretendan llegar a ser servidores de la Administración pública;

V. Los períodos de noviciado, aprendizaje o servicio provisional que precedan a nombramientos iniciales o definitivos y

VI. Las actividades de perfeccionamiento complementario que se realicen durante el tiempo en que se estén prestando servicios.

227.—Claro es que los títulos académicos y los certificados de estudios pueden llegar a ser de suprema importancia: si las escuelas son cada día más eficientes y más prácticas; si entre ellas y la vida real del país y del mundo se establecen numerosas avenidas; si los establecimientos educativos vienen a ser productos genuinos de la existencia social, y no artificiales organismos que relación ninguna tengan con la vida y por tanto con los problemas políticos, económicos y espirituales de la época; si los profesores no son solamente ecos deformados y débiles—o fuertes y exactos, pero simplemente ecos—, de libros que todos los días se envejezcan y se mueran un poco; si los certificados y grados o títulos que se confieran se otorgan nada más a quienes los merezcan, a los que de veras tengan los conocimientos y el adiestramiento y pericia que las escuelas deben dar, no se necesitará más que adquirir honrada y concienzudamente los certificados o títulos que correspondan y exhibirlos, para comprobar que se llenan los requisitos esenciales de aptitud, saber y habilidad que para cada categoría de empleos se requieran. En tales condiciones, bastarán los *diplomas de estudios administrativos* que en lo futuro expida nuestra

Escuela Superior de Comercio y Administración de México para poder iniciarse debidamente en la carrera del oficinista.

228.—Por desgracia, ni las escuelas especiales preparan el número de individuos que en las oficinas se necesita, ni a las veces, por deficiencias de órdenes varias, se puede tener fe en la excelencia de sus resultados. De aquí que países tan fuertemente constituídos como la Gran Bretaña y de sistemas educativos tan sólidos y eficaces, no puedan contentarse con certificados o títulos académicos, para aceptar a individuos que quieran ingresar al servicio público. La necesidad de agregar a la exigencia de la presentación de dichos certificados o títulos la de exámenes, o mejor aún, de oposiciones, se deriva, por otra parte, de una segunda consideración todavía más fuerte; si se presentan varios solicitantes para un sólo puesto, todos provistos de certificados de igual importancia ¿cómo preferir a alguno de tales solicitantes sin cometer contra los demás injusticia?

229.—Pero las oposiciones y los exámenes, podrá argüirse, son falacísimos medios de comprobación de aptitudes. Es verdad. Por eso no pueden producir resultados definitivos. Su único efecto tendría que ser que se justifique que al que en tales casos tenga éxito, se le conceda un nombramiento como interino, para que se le someta a la prueba final, del trabajo y el servicio. Aun entonces, no estará plenamente formado. Aun entonces, deberá seguir aprendiendo, ya que la vida no es, para el que no quiere degenerar o retroceder, otra cosa que aprendizaje perpetuo. Son, en todo caso, las oposiciones o los exámenes, medios de comprobación de aptitudes, conocimientos y destreza; y todo lo que hay que evitar es que se les considere definitivamente concluyentes. En rigor, no hacen más que establecer una presunción favorable a quienes en tales actos triunfan.

Para que por ellos se estimen bien los conocimientos y habilidades de los sustentantes, ya hemos dicho que es preciso que satisfagan determinados requisitos: el primero es que las cuestiones que los exámenes y oposiciones informen, exijan tales respuestas, que por ellas se vea que los examinados no sólo tienen conocimientos, sinó que *saben hacer* lo que las cuestiones entrañan. En otros términos: *la mayor parte del buen éxito de las oposiciones y los exámenes depende de la habilidad con la que se elaboren los cuestionarios por medio de los que dichos actos se efectúen.* Y es claro que así tiene que ser: si para resolver qué composición tiene una sal no se le aplican los reactivos adecuados, es claro que el fracaso no podrá atribuirse al hecho de que se la haya tratado por medio de reactivos, sino a que no se la trató por los que deberían haberse empleado.

Es la Comisión del Servicio Civil la que tendría que formar los cuestionarios de los exámenes y de las oposiciones: naturalmente no de una vez por todas; que si así fuere, tales cuestionarios llegarían a conocerse de antemano por los sustentantes; y las contestaciones atinadas podrían no significar más que un aprendizaje de pura memoria—por tanto, mínimo y muerto, de soluciones aceptables de los respectivos problemas.

Dará una idea de la índole de los que en los Estados Unidos han servido satisfactoriamente para aquilatar el saber de los aspirantes a

puestos públicos, recordar desde luego que, como consta en el XVII informe de la Comisión respectiva publicado en Wáshington en 1901, los exámenes u oposiciones pueden allá agruparse en tres clases, a saber:

I. *Los exámenes generales*, para los que proporciona adiestramiento suficiente una educación completa, tal como la que imparten las escuelas americanas comunes, de tal suerte que los problemas relativos corresponden a dicha educación, y son los que se proponen a quienes pretenden desempeñar cualquiera de los puestos que forman la mayoría de los empleos de los departamentos;

II. *Los exámenes técnicos, científicos o profesionales* que, además de una educación general, requieren determinados conocimientos especiales, como los que, en humilde categoría, se piden a los dibujantes, y

III. *Los exámenes de las condiciones características de cada aspirante*, las cuales no son conocimientos, sino cualidades o defectos: sensoriales, musculares o de otra índole.

El propio informe que así clasifica los exámenes, manifiesta que más del 70 por ciento de los puestos que conforme a este sistema se cubren, requieren exámenes de la primera categoría, y menos del 10 por ciento, de la segunda, en tanto que aproximadamente el 20 por ciento los requieren de la tercera.

Por supuesto, el resumen que se condensa en las líneas precedentes no debe tomarse demasiado al pie de la letra: como es preciso que los exámenes u oposiciones que se efectúen se conformen tan exactamente cuanto sea posible a los específicos requerimientos de los empleos de cuyas vacantes se trate, los problemas respectivos deben referirse a la especie de cuestiones de la educación general o especial que mejor correspondan a dichos específicos requerimientos. Para formular tales problemas, la Comisión tiene que asesorarse con los empleados más capaces de cada una de las oficinas, y, por lo mismo, tienen que especificarse numerosas variedades de exámenes. Así se explica que en el décimoquinto informe de la Comisión americana del Servicio Civil, se haya hecho ver que durante el año de 1898, fué preciso proveer a la realización de más de 200 diferentes clases de dichos actos. Esto no es más que la forma analítica del concepto, que en el antes citado XVII informe de la propia Comisión, declaró que todos los exámenes entraban en las tres grandes categorías arriba apuntadas. Uno de los motivos más notables de las variantes, es que se incluyan en los exámenes, pruebas que supongan alguna experiencia previa de las labores que en el puesto respectivo se efectúen.

230.—Es interesante el esfuerzo en los mismos Estados Unidos realizado para incluir, como parte integrante de los exámenes y de las oposiciones, siempre que se trata de probar con ellos alguna habilidad adquirida, datos que cada examinando proporcione acerca de la historia de los trabajos que ya haya efectuado: darán una idea de esto los interrogatorios a los que se ha sometido a quienes han pretendido llegar a desempeñar los varios empleos que en seguida se especifican, tales como constan en el XIV informe de la Comisión del Servicio Civil Americano. En él se ve, que a quienes querían llegar a desempeñar el puesto de jefe de la

división de Antropología del Instituto Smithsoniano, se propusieron, como parte de su examen, los siguientes puntos:

1.—¿Cuál es el estado actual de la salud de usted?

2.—Dé usted los nombres y direcciones de cinco personas que tengan conocimiento especial de la experiencia que usted tenga y de su capacidad para cumplir las obligaciones del cargo al que usted aspira (sin incluir entre esas cinco personas las que firmen los "conocimientos" que en su solicitud de trabajo constan);

3.—Dé usted una lista de las publicaciones que haya hecho y manifieste dónde pueden encontrarse;

4.—Si ha hecho usted dibujos originales que ilustren estudios en materia de antropología, presente algunos de ellos; si los ha publicado, diga dónde están;

5.—¿Qué adiestramiento ha tenido usted como antropologista? ¿Cuánto tiempo ha servido en museos u otras instituciones de investigación científica?

6.—Dé usted noticia de la experiencia que haya tenido como "conservador" de colecciones de antropología;

7.—¿Qué puestos ha desempeñado usted en los que haya tenido que ver con la administración de colecciones y la dirección de ayudantes?

8.—Manifieste qué experiencia haya tenido en trabajos de campo que incluyan investigaciones originales y formación de colecciones, y

9.—Escriba un ensayo de no menos de 500 palabras, sobre la administración de las colecciones de antropología de un museo.

A quienes pretendieron llegar a ser nombrados para el puesto de dibujante de billetes de banco en la Oficina Federal Americana de Grabado e Impresiones, según lo expresa el mismo XIV informe de la Comisión, se les pidió en 1897 que escribieran una carta en la que dijeran: 1), dónde, cuándo, en qué modo y bajo la dirección de quién habían hecho sus estudios y práctica como dibujantes; 2), cuánto tiempo duraron esos estudios; 3), qué especie de dibujos son los que hubieren hecho principalmente, en aquello en que hubiesen trabajado; 4), los nombres y ubicaciones de las casas, oficinas o personas con las que, como dibujantes, hubieren prestado servicios desde el fin de sus estudios; 5), la naturaleza de la obra hecha por cada uno de esos despachos, oficinas o casas con las que hubieren trabajado; 6), cuánto tiempo hubieren trabajado para cada una de dichas casas, oficinas o despachos y por qué sueldos. Además, a cada uno se le pidió que presentara algunos de sus trabajos y que justificara debidamente haber sido autor de ellos.

He aquí ahora el siguiente extracto de la convocatoria de examen de quienes quieren obtener un nombramiento de abogado auxiliar para la preparación de opiniones acerca de problemas que se suscitan al cumplimentar las leyes de tierras públicas:

El departamento convoca a abogados de no más de 55 años de edad, que hayan tenido: 1), práctica efectiva de cinco o más años, sin interrupción, ante el Tribunal Superior del Estado a que pertenezcan, y 2), práctica efectiva, también de no menos de cinco años (que pueden ser los

mismos de la práctica núm. 1), sea ante o en tribunales especiales referentes a asuntos de tierras públicas, ante los tribunales de los Estados, o bien en dichos tribunales, en el concepto de que los referidos asuntos constituyan parte capital de su trabajo.

Las oposiciones respectivas comprenderán: A), 10 cuestiones generales de derecho; B), 30 relativas a leyes de tierras públicas (en estas treinta se incluyen problemas contenciosos de "bienes intangibles de familia" (hómestead); de tierras desiertas, de minas, de derechos de preemción de tierras de selvas, de tierras de ciudades, de sitios pantanosos, de tierras destinadas a escuelas y de tierras de ferrocarriles), y C), otras cuestiones por medio de las que se exhibe la experiencia personal de los opositores en la aplicación y cumplimiento de la legislación en materia de tierras. El valor relativo que a estos tres órdenes de cuestiones se concede es de un 20 por ciento, las cuestiones de carácter general; un 60 por ciento, las que tienen por fin exhibir los conocimientos que en materia de leyes de tierras públicas se tengan, y 20 por ciento las que sirvan para calificar la experiencia.

Tales cuestiones, lo mismo que las que forman parte de los exámenes de los individuos que tienen que desempeñar oficios tales como los de prensistas, encuadernadores, etc., en las dependencias del Gobierno, entrañan que quienes aspiren a ser empleados de este último hayan sido antes empleados en empresas particulares, o, en general, en otras instituciones en las que hayan hecho labores de análoga categoría a las que correspondan al puesto que quieran servir. Naturalmente es preciso que las preguntas sean concretas y que provoquen respuestas tan precisas, que se pueda corroborar su exactitud, y que acrediten real experiencia en los asuntos relativos.

230.—La tendencia a ensanchar el radio de acción de los exámenes y de las oposiciones más allá de lo que por lo común se considera que esos actos comprenden, de suerte que por medio de ellos se revele la historia anterior de los aspirantes a nombramientos y las dotes que tengan, no es más que otra forma del esfuerzo realizado en las escuelas por Binet, en Francia, y en seguida difundido en todo el mundo, para fijar, por medio de aquilatamientos especiales *(tests)*, el grado de inteligencia o las cualidades específicas de cada uno. Sabido es que la escala hecha por Binet señala pruebas que corresponden al desarrollo normal de los hombres, año por año, desde su extrema infancia hasta la edad adulta, y que es así como se puede decidir si quien tiene, digamos, catorce años de edad, posee la inteligencia que normalmente le corresponde, o acaso la de un niño de diez años, o la de un joven de veinte. Los ensayos de medida de inteligencia con relación al número de años de edad, tan meritoria y atinadamente llevados a efecto en establecimientos educativos, no se aplican aún, que yo sepa, a los que pretenden ser empleados; pero sí se averigua ya, por medio de pruebas especiales, si tienen ciertas condiciones de fuerza, de resistencia, de habilidad para percibir determinados colores, señales, etc., y aún, en rango más humilde, si poseen ciertas cualidades físicas que sean requisito indispensable para que efectúen labores

definidas. Todo ello no es más que exigir que se tenga una mente sana en un cuerpo sano, con la especie de salud mental y física que cada trabajo demande. La necesidad de exigirlo así se vuelve ostensible, por ejemplo, para quienes vayan a servir como "cambia-agujas" en los ferrocarriles, pues si no son capaces de ver bien los colores, las luces y las distancias de las señales, y de operar como corresponda, pueden producir con esto incalculables desastres. Lo mismo puede decirse de quienes deben manejar, por ejemplo, productos químicos, y otro tanto de quienes, verbi gratia, en determinadas embarcaciones, deben poder hacer actos que requieren excepcional agilidad, fuerza o destreza, o que sólo puedan realizarse si se tiene determinado volumen. Así se explica que para ciertos empleos se haya requerido entre otras condiciones en los Estados Unidos "ser capaz de pasar al través de un orificio elíptico de 9 por 15 pulgadas."

231.—La necesidad de tener en cuenta todo esto demuestra que es imposible que una comisión del servicio civil, por más inteligente que sea, se haga cargo por sí sola de los requerimientos prácticos que cada especie de trabajo demande. De aquí la necesidad, sobre la que ya hemos insistido en otras partes de este trabajo, de que no se definan por medio de leyes los requerimientos antes dichos, ni los medios de comprobar que se satisfacen, sino que se deje libertad a la Comisión para establecerlos, y que, cuando vaya a fijarlos, la Comisión se asesore con quienes de cada asunto prácticamente más sepan.

Se comprende, por otra parte, que el lado puramente práctico de los exámenes no puede establecerse bien sino con cierta lentitud, y que los esfuerzos de rectificación deben ser constantes, así como que precisa absolutamente que tengan carácter práctico, y que se acomoden de veras a la índole de los servicios en cada empleo exigidos, sin lo cual todo el sistema fracasa. Para mejorarlo se necesita de la ayuda de todo el mundo. El examinador en jefe, bajo cuya dirección se efectúa parte considerable de este trabajo en los Estados Unidos, se manifestaba, con razón, satisfecho en 1897, porque durante el año anterior casi cien hombres distinguidos de negocios de Wáshington y de otras partes habían sido consultados en cuanto a diversas variedades de aquilatamientos o *tests* prácticos, y habían hecho sugestiones del valor más grande.

232.—Si la labor de preparar los cuestionarios y definir las pruebas es la más delicada y grave, es claro que debe asumir la responsabilidad de ella la Comisión del Servicio Civil: no toca a los jurados locales realizar dicha obra, sino solamente poner los cuestionarios en las manos de los opositores o de los examinandos; hacer que las oposiciones o los exámenes se efectúen en lugares apropiados; que al realizar dichos actos, no se cometan fraudes, y, tan pronto como los actos referidos terminen, remitir a la Comisión, en paquetes cerrados y sellados, los trabajos respectivos, para que se califiquen bajo la vigilancia directa de la misma Comisión, o de quienes deban hacerlo, sujetos a la dirección y responsabilidad de ésta.

233.—Aunque los cuestionarios para los exámenes o las oposiciones comprendan solamente preguntas que revelen bien que quienes las resuelvan tengan los conocimientos, habilidad y destreza necesarios en el empleo al que los sustentantes aspiren, y aunque dichos exámenes u oposiciones se efectúen del modo más satisfactorio y correcto, habrá de llegarse al fracaso del sistema si no es bueno el modo de estimar cada prueba; si no se las combina todas, en la proporción debida, o si, aun siendo buenos los principios que sobre esto se establezcan, de hecho no se les practica.

234.—La experiencia ha comprobado que cuando la escala de valores que se emplea para estimar el mérito comprende muy pocos grados, se llega a numerosos errores; y es natural que así sea, porque escalas de pocas divisiones son burdas y groseras, ya que son muy poco analíticas: por su medio no es posible discriminar en efecto más que los valores gruesos y toscos, del mismo modo que no se puede distinguir diferencias de miligramos, centigramos o gramos, en balanzas que no acusan más que kilogramos. El proceso que en este punto ha seguido la humanidad es por todas partes el mismo: microscopios cada vez más potentes permiten analizar más finamente lo más pequeño; reactivos coloridos facilitan y acentúan aún las divisiones que con el auxilio de los microscopios se determinan; y si del mundo de lo muy pequeño pasamos a lo muy distante, los telescopios y las fotografías del cielo—cada vez más finas, éstas; cada vez más discriminantes, aquéllos—, demuestran que, al través del universo, el espíritu del hombre intensifica y perfecciona constantemente los análisis que hace. Por eso es por lo que los valores de cada una de las pruebas a que se somete a los aspirantes a empleos suelen estimarse ya por medio de escalas de cien o más puntos; y hay casos en los que se llega a centenares de ellos.

235.—Una prueba consta, por lo común, de varias partes: cuando, por ejemplo, se trata de saber si quien aspira a un empleo de escribiente, sabe escribir correctamente al dictado y copiando, y efectuar las operaciones auxiliares o complementarias de su labor, así como realizar, por accidente, las más complexas que pueden ser necesarias en caso de falta de otros empleados, y tener el discernimiento indispensable para entender el mundo en que viva y la importancia del servicio social que en él desempeñe, todo esto no puede estimarse sino mediante separados procedimientos, y cada uno debe ser apreciado independientemente de los demás. Si se aceptara que un escribiente común deba llenar los requisitos indicados en el cuarto inciso del párrafo 225 de este estudio, se necesitaría que la prueba previa a la que se le sometiese, para saber si cumple tales requisitos, y en qué proporción los satisfaga, constara de diez y seis distintos ejercicios: imaginemos que la perfección ideal en la satisfacción de cada uno de ellos se estimara con un número arbitrario —siempre bastante alto—, que llamemos X; cada falta o error en el trabajo respectivo tendría que hacer bajar ese número ideal, en proporción a la importancia de la falta: una unidad, tal vez, si fuese leve; varias, si fuere grave: dado que el número susodicho sea 100, la buena regla

sería que cuando el trabajo de que se tratara se estimare en menos de 60, dicho trabajo hubiera de desecharse: los que estuvieren por encima de tal cifra se jerarquizarían, poniendo, por supuesto, a la cabeza, los que alcanzaran las cifras superiores.

236.—Todo esto supone dos cosas: que individualmente cada uno de los examinadores señale de un modo claramente visible en los trabajos escritos de los sustentantes cada falta o error que advierta, por ejemplo, subrayándolos, y que estime, con sendos números, el valor de aptitud, pericia y destreza de cada una de las partes constitutivas de dichas pruebas, inscribiendo también dichos números, de suerte que se les pueda identificar al pie de las varias partes constitutivas de las mencionadas pruebas.

237.—Hechas las estimaciones, se necesita combinar sus resultados: es claro que el medio más sencillo para hacerlo así, consiste en sumar todos ellos: en el caso supuesto, las diez y seis cantidades por las que se valorice hasta qué grado cumpla un aspirante a escribiente, los requisitos que se le exijan. La suma se dividirá entre el total de trabajos realizados (para el empleo que consideramos, 16), y el cociente fijará, con una sola cifra, el lugar que ocupe el aspirante.

238.—La exposición de la labor a que vamos refiriéndonos basta para hacer comprender que si así se prescribe y realiza, es fácil contralorar su debido cumplimiento: un comisionado especial puede certificarse rápidamente, por la simple inspección de los papeles en que consten las pruebas de los sustentantes, de que cada uno de los puntos que comprendan haya sido examinado; de que se hayan advertido y señalado las deficiencias o errores que lo demeriten, y de que se haya rebajado debidamente la calificación máxima asignable, o, en otros términos, que se haya atribuído a cada trabajo, la que se considere justa.

239.—Por supuesto, caben perfeccionamientos: los habrá, sin duda, en las preguntas mismas, o en los ejercicios; que cada vez podrán llegar a constituir más y más definidos y precisos problemas, susceptibles de resolverse en restringido espacio, y de los que unos exigirán que se pongan en juego ciertas actividades, y otros las demás de las que precise darse cuenta. Quienes hagan los cuestionarios podrán llegar a imaginar la extensión máxima que deban ocupar las soluciones, y así entonces se señalará a los sustentantes.

CAPITULO XXII

Los testimonios de honorabilidad, buen carácter y buenas costumbres.—Leyes que castiguen a quienes expidan certificados y testimonios falsos.—El período de prueba de trabajo, como condición para que se expidan nombramientos definitivos.—El perfeccionamiento ulterior de los empleados: estudios hechos dentro de las oficinas y en clases especiales fuera de ellas.—Cómo puede contribuir el pueblo para el perfeccionamiento del sistema.—Por qué éste no constituye una burocracia.—Medios para huir de la rutina.—Conferencias periódicas de empleados.—Cómo los esfuerzos de mejoramiento pueden promover la hermandad mundial de las naciones.

240.—El buen funcionamiento de las reglas por medio de las que se norme una institución satisfactoria del Servicio Civil requiere que se modifiquen ciertas viciosas prácticas, que caracterizan imperfecciones de la vida social. Entre los requisitos que se prescriben en otros países, y que los capítulos precedentes de este estudio preconizan como condición que deben satisfacer los aspirantes al desempeño de puestos públicos, está el que consiste en que presenten testimonios de honorabilidad, buen carácter y buenas costumbres quienes esos puestos pretendan.

La prescripción de presentar tales testimonios puede objetarse por dos diversos órdenes de opuestas consideraciones: porque se diga que se rehusarán a darlos quienes casi no tengan deseo de servir a los demás, y porque se afirme que, por lo contrario, se concederán demasiado fácilmente. Que sistemáticamente se nieguen, pocas veces ocurre, y tiene su correctivo en una educación social cada vez mejor entendida, por la que conscientemente se desarrollen los vínculos de la solidaridad y la simpatía; acaece lo contrario con más frecuencia: sobre todo, en ciertos medios, en los que no se entiende el mal que toda la sociedad experimenta cuando en falso se atestigua que un individuo es digno de una confianza que en realidad no merece. No porque a menudo así acontezca, debe paralizarse esta actividad del superorganismo social: a él le toca ver qué males de los que la sociedad sufra, son susceptibles de remediarse mediante medidas legislativas (por desgracia gran número de ellos no se encuentran en este caso); y si la facilidad con la que se expiden certificados falsos se puede disminuir mediante prescripciones legislativas, será deber del propio superorganismo procurar que tales prescripciones se expidan. La experiencia de otros pueblos comprueba que la imposición efectiva de penas severas a quienes expiden certificados falsos, por los que se perjudique la buena administración del país, sirve eficazmente para moralizar en este punto a la sociedad y para reducir el número de tales certificados, hasta que de hecho desaparezcan. En México se necesitaría revisar

las disposiciones que en este punto existen, y conseguir que se expidiesen las más adecuadas; pero esto no bastaría: ninguna reforma legal sirve para nada cuando sólo se hace en el papel, o en el momentáneo clamor, y en el rápido y próximo silencio de un Congreso, que no representa de un modo real y verdadero la conciencia del país. Para que dicha reforma sea efectiva, es forzoso que prenda en el alma de cada uno y que, comunicada de todos para todos, venga a ser entre todos y cada uno esa inmaterial, fuerte y multánime coparticipación de convicciones, sentimientos, propósitos y juicios de apreciación y vituperio que constituye el alma colectiva. Esto quiere decir que las reformas que en este como en otros puntos se instaurasen, requerirían, para llegar a ser reales, que se les diera vida, proyectándolas a todos los centros de coordinación social del país, por medio de explicaciones orales y escritas. Se ha dicho, con razón, que el lenguaje desempeña en las sociedades un papel análogo al que el sistema nervioso desempeña en los organismos: que los liga y los hace sinérgicos; pero esta profunda verdad se olvida a menudo; y aunque teóricamente reconocida, se procede como si no existiera.

241.—De entre los demás requisitos que se exigen ya en otros países para asegurar el mejor servicio administrativo, dos merecen consideraciones complementarias en este estudio: el que entraña la necesidad de períodos de noviciado, aprendizaje o servicio inicial en las oficinas, antes de que se expidan nombramientos, y el que se refiere a labores de perfeccionamiento ulterior.

242.—Ya hemos dicho que la penuria de las clases sociales que proveen de personal a nuestras oficinas, impide que en México se pueda decretar que haya en ellos noviciado sin sueldo; pero en todo caso es necesario que no se expidan nombramientos definitivos sino después de que se sirvan los respectivos puestos, de un modo temporal y revocable: la necesidad de hacerlo así nace de la imposibilidad de que instituciones educativas ningunas proporcionen a sus educandos el saber, la pericia, la destreza que sólo puede dar la vida: quienes obtienen el título de médicos o de abogados, lo mismo que los que obtienen cualquiera otro, no son verdaderos profesionistas sino hasta después de que materialmente y por sí propios se adaptan a la sociedad, desempeñando las labores de sus respectivas profesiones; la necesidad de que los nombramientos que se expidan después de exámenes u oposiciones sean temporales y revocables deriva además de que, quienes comprueban conocimientos generales y especiales en oposiciones o exámenes no pueden probar por sólo ellos haberse adaptado ya a las peculiaridades de la labor del instituto al que pretenden ingresar, ni que ya formen en él cuerpo común, ni que, sólo por el examen o la oposición referidos, comparten con tal instituto armoniosamente sus destinos, y eficazmente contribuyen a su conservación y progreso.

243.—Por otra parte, nombrada temporal o permanentemente una persona para que forme parte de una institución, es claro que conviene que se perfeccione, a fin de que cada vez sirva mejor a la institución en la que se incorpore; y en este punto es bueno recordar que hay cuatro

medios de perfeccionamiento: el esencial, que nace del propio anhelo de cada uno, el cual, cuando es suficientemente enérgico, puede llevar a lo más alto; el que deriva de la acción de las autoridades que tengan a su cuidado la institución, y que, yendo de ellas a sus subordinados, no sólo en oportunidades sistemáticamente ordenadas, sino en otras, sin cuento, de la vida, tendrá el doble resultado eficaz de hacer sinérgicas las labores todas de la institución, y de perfeccionarla, a la vez que perfeccionar a sus servidores; el que consiste en que las autoridades ofrezcan a sus subordinados coyunturas en las que su libre iniciativa se dé carrera, y en las que puedan probarse a sí mismos, descollar y demostrar sus ocultas e ignoradas dotes, y en fin, el que se manifiesta sobre todo en cursos que en escuelas especiales se ordene que hagan los empleados, y que poco a poco enriquecerán su saber, cultivando las mejores de sus actividades. Claro es que los escribientes de una oficina ganarán en eficiencia si hacen una serie de cursos de lengua nacional, de geografía, de historia, de estadística, de organización de oficinas, u otros, en nuestra Escuela Superior de Comercio y Administración: no necesitarían hacer más de uno cada año, y sin fatiga su progreso sería notorio. Análogamente los telegrafistas, los empleados de correos, etc., podrían ir a hacer, en la misma o en otras escuelas, cursos especiales que aguzarían su entendimiento, que afinarían sus conocimientos, que harían más rico su bagaje espiritual y moral, y que, a la vez, les serían útiles a ellos mismos—sea en su empleo o en las futuras emergencias que en su vida puedan encontrar—, y a la institución que los ocupe. Los hombres, como servidores de un país o de un establecimiento, a la par que en sí propios, valen más, en efecto, mientras más saben; y su valor crece, si lo que aprenden se relaciona con un esfuerzo de perfeccionamiento moral y social, como debe relacionarse en toda institución educativa—en las más humildes lo mismo que en las más especializadas—, si es que verdaderamente merecen llamarse instituciones educativas.

244.—Formado así el ejército de los servidores del país, mediante el llamado que en cada vez se haga a cuantos en toda la extensión del mismo se consideren aptos, para que con sus solicitudes presenten testimonios de moralidad y buenas costumbres, por las que serán juzgados, y para que exhiban las pruebas de sus estudios y servicios previos, y compitan unos con otros, a fin de que resalten los méritos de los mejores, en oposiciones cuyos temas, siempre nuevos, sean elaborados por una comisión *ad hoc* asesorada por los que mejor y más prácticamente sepan; formado, digo, el ejército de servidores del país por quienes en tales pruebas descuellen, según lo acredite la apreciación de ellas hecha por la referida comisión; incorporados los individuos del supremo ejército de la paz, el orden y el progreso, en la administración pública, por un tiempo, al principio limitado, para aquilatar aún su eficiencia y sus dotes intelectuales y morales, de suerte que no se les haga figurar en el rol definitivo, sino después de un período en que se vea si su labor efectiva, su buen comportamiento y su cárácter corresponden a las esperanzas que en sus certificados de estudios, en los testimonios que las acreditaron y en sus oposicio-

nes o exámenes se hubieren fundado; puestos los elementos constitutivos del gran sistema orgánico de la administración, en la escuela de ulteriores y constantes perfeccionamientos, no sólo por el noble espíritu de progreso que corporativamente los anime, sino porque cada uno vaya a estudiar, en escuelas o clases especiales, enseñanzas que ensanchen su horizonte psíquico y perfeccionen las habilidades de cada uno; emancipada, en fin, la administración pública de los perpetuos vaivenes de la política, y de las intransigencias del partidarismo en todas sus formas, gubernamentales, personalistas o religiosas, la buena preparación científica de los servidores del Estado, su competencia, su aptitud y su buena labor opondrán un valladar a los desatentados intentos de quienes, con fórmulas huecas de progresos utópicos, creen que podrán efectuar milagrosos progresos derrumbándolo todo, para construir monumentos futuros de los cuales sólo en vagos sueños presienten indecisas e informes estructuras. Y como, por otra parte, el grande edificio de la administración pública no estará cerrado: como cada vez que ocurra en él una vacante habrá de convocarse para que sea cubierta, a cuantos se juzguen capaces de cubrirla, la administración pública no será una burocracia, sino un servicio organizado, sostenido, vivificado y perfeccionado por el pueblo, para el bien del mismo pueblo.

245.—Su progreso se asegurará por su propio funcionamiento, siempre que éste no descienda a los automatismos de la rutina; para ello la Comisión del Servicio Civil necesitará renovar constantemente sus cuestionarios, asesorándose, como ya hemos dicho, no sólo con el mejor personal de las respectivas oficinas, sino con aquella parte del público que más experta sea en funciones que tengan analogía con las de dichas oficinas.[1] Esta *fertilización cruzada* podrá ser extraordinariamente fecunda. Lo será también la que la Comisión determine, organizando *periódicas conferencias de empleados* de análogas o de diferentes categorías, y de distintas instituciones, para que en ellas se cambien ideas e informaciones referentes a las prácticas que cada uno, o cada grupo de ellos, realice en sus labores: las buenas prácticas, los buenos procedimientos no quedarán así escondidos en una hondura; la luz se levantará, para que alumbre a mayor distancia. Dentro de tal orden de esfuerzos, encaminados a perfeccionamientos superiores, habrá de llegarse luego—pero no desde luego—a organizar *periódicas conferencias internacionales de empleados de diversos países*, o más bien, de Comisiones del Servicio Civil de naciones distintas; y cada sistema podrá aprovechar así para su propio perfeccionamiento, la experiencia, la cordura, la perspicacia, los inventos sociales del mundo entero, con un aumento correlativo de las buenas relaciones de todos para todos, que hará, por fin, que realmente venga a transformarse la antagónica oposición de los pueblos del mundo, en una verdadera hermandad de las naciones.

(1) Especialmente en el IX informe (de julio de 1891 a junio de 1892) de la Comisión del Servicio Civil Americano, pueden encontrarse excelentes problemas y preguntas que han servido para exámenes u oposiciones de variadísimas especies de empleos, pero que, por supuesto, apenas hubieron servido se substituyeron por problemas diversos, aunque de análoga índole.

CONCLUSION

Para que un país tenga un buen gobierno no basta con que posea una buena administración: necesita, además, desarrollar una política hábil y prudente que, sin destruir la tradición, realice el progreso.—En qué sentido deben ser políticos todos los hombres.—Qué cualidades ha de comprobarse que tengan quienes aspiren a ser gobernantes y de qué manera se puede comprobarlas.—Cómo tiene que combinarse el esfuerzo de los "tipos sociales" complementarios para que se logre una evolución social "regular y continua."

246.—¿Bastará para que un país tenga un buen gobierno con lograr que sus servicios administrativos, incluyendo entre ellos, por supuesto, los judiciales, tengan estabilidad y se desempeñen de un modo permanente por personas idóneas, cuyo trabajo se perfeccione sistemáticamente?

Es notorio que para que un buen gobierno exista se requiere además de una buena administración, una política honrada, cuerda, progresista y armonizante de todas las fuerzas sociales, y que todo esto no puede conseguirse sino en caso de que los políticos sean también honrados, cuerdos, progresistas y sistemáticamente coordinantes.

247.—Si conquistar estas dotes es difícil para un solo individuo ¿no parecerá especialmente utópico que todos las adquieran, ya que en nuestras sociedades modernas deben ser políticos, no unos pocos de los individuos que forman una nación, sino—hombres y mujeres, jóvenes y viejos—cuantos las forman?

Ser un político, en efecto —en el noble sentido de este tan despreciado, vilipendiado y envilecido vocablo—, no es ser un ambicioso que sin escrúpulos engañe para subir, prestigiarse, medrar e imponerse, satisfaciendo obscuros instintos de dominio, con el propósito no confesado de lograr su propia fortuna, aun cuando para ello haya de traficar con los más sagrados intereses, y aunque necesite pasar por encima de vidas y honores, escaños de egoísmo que se enmascara con caretas de virtud y de desprendimiento, de heroísmo y de sublime amor a los hombres.

Ser un político es cooperar, sin escándalo y sin miedo, con todos los hombres, para que el mundo se organice; buscar, en unión de otros, a quienes tengan mayor dosis de desinterés, de espíritu de conciliación, de veracidad, y justicia, y perspicacia, para ver cómo se pueden esquivar los males colectivos; de energía y destreza, para guiar a todos hacia las tierras prometidas del bienestar y del progreso. Ser político no es ser intrigante; es ser una fuerza activa de orden y progreso. No es deslizarse mañosamente para escalar puestos; es ser capaz de distinguir a los que tengan las dotes excelsas, las de los servicios supremos, y estar dispues-

to para efectuar no sólo estos, caso de ser elegido para desempeñarlos, sino aun los más humildes, siempre con igual ánimo benévolo y con el mismo amor radiante.

Transformar en políticos de esta naturaleza a los habitantes todos de un país, mientras se puede transformar en políticos en este sentido más alto, a los hombres todos del Planeta, parecerá empresa imposible a cuantos olviden que si es cierto que en el panorama interior del alma humana hay tenebrosas simas en cuyo fondo se revuelcan toda suerte de repugnantes apetitos y de bestiales pasiones, hay también cumbres nevadas sobre las que se posan las estrellas; cumbres de abnegación y de sacrificio en las que se hace la feliz oblación del sér a la creación y a la vida.

248.—Como en todo caso, quienes gobiernen deben ser individuos cuyas dotes de iniciativa para distinguir e inventar lo que mejor convenga al pueblo; de firmeza para conservar cuanto el pueblo o el progreso necesiten; de inteligencia y cordura; amplio y humano espíritu de tolerancia; de verdad y de justicia, se liguen en forma más intensa y en más feliz consorcio que como pueden ligarse entre los gobernados, al don de comunicar a todos fe y entusiasmo, y de hacer que converjan concordes sus esfuerzos, para realizar hazañas en la conquista de la cultura, el respeto mutuo y la fraternidad universales, y como, por otra parte, la desacertada elección de malos gobernantes puede ser más funesta que la mayor de las plagas, ningún trabajo deberá ahorrarse de los que tiendan a conseguir que el pueblo todo llegue a estar formado por políticos en el más alto sentido de esta palabra; que esté constituído por personas de entre las que sea posible elegir a los que cuerda, sabia y excelentemente gobiernen, y que sea capaz de elegir entre ellos a quienes más idóneos puedan ser como gobernantes.

Sin duda sólo la educación—no la que se confina en los estrechos ámbitos de las escuelas, sino la que impone la vida entera con la presión múltiple de la sociedad sobre los hombres—es la que puede realizar el prodigio de transformar en un pueblo unido, viril, y fecundamente armonizado por nobles y puros ideales comunes, el heteróclito hacinamiento de clases, de razas y de hombres en la mayoría de los cuales parecen predominar materialismos enemigos, que ni franqueza tienen siquiera, ya que se encumbren bajo arteras aunque a menudo burdas hipocresías; pero la educación anónima que la vida produce necesita una brújula que la guíe. Sin ella el pobre leño sobre el que la humanidad pugna por vencer los encontrados vientos de sus inseguros destinos irá al azar, lanzado a la deriva.

Que sepa, pues, el pueblo que no le basta con decretarse una constitución que mande que los presidentes y los diputados serán electos por todo el mundo, para que llegue a tener buenos gobiernos. Aprenda a distinguir a los hombres; sepa hacerse cargo de quiénes son los que mienten y cuáles los que aman la verdad; quiénes los que pregonan la justicia con el sólo fin de adueñarse del mando para cometer injusticias; cuáles los que claman por la honradez y acaso son honorables mientras el placer

no los tienta, ni la villanía los acobarda o el miedo de perder un prestigio, un puesto, una posición, un nombre, los no amilanan; quiénes parecen firmes y no son más que caprichosos; mentecatos, más que prudentes; atrabancados y no valerosos; que todo lo embrollan aunque se les llame trabajadores; quiénes parecen, en fin, serenos, cuando apenas deben llamarse inertes.

¿Cómo aprenderá el pueblo a discernir todo esto? Para ello habrá de necesitarse que ponga por obra varias de las acertadas sugestiones que ya Platón consignaba hace más de 2,300 años en su República. Será de desear que no elija para que sirvan los más altos puestos políticos a quienes no hayan sido electos primero para desempeñar los más humildes. Solamente, decían los griegos, puede saberse cuál es la medida de un hombre cuando se le confieren labores en que pueda medírsele. Quienes hayan de mandar a todos deberán principiar por comprobar que saben mandar a algunos. El arte de mandar es el más difícil, porque el que manda bien no hace otra cosa que obedecer las órdenes supremas de la justicia y de la cordura, y comunicar su fe en el bien, y su entusiasmo, a quienes con él obedecen, y que sólo en un sentido son sus subordinados. Mandar bien es, por tanto, saber discernir lo que debe hacerse en pro de lo que mejor sea; hacer que los demás lo entiendan; confundir en un mismo anhelo y en una misma actividad de servicio, las voluntades y las actividades propias con las ajenas, y guiar a los otros, siendo guiado por el Bien, de tal suerte que quienes no vean el Bien, sin embargo lo sigan.

Habrá necesidad, pues, de observar agudamente la conducta de cuantos pueden llegar a ser electos para los puestos políticos de pequeña importancia, a fin de no elegirlos sino en caso de que fundadamente sea de presumirse que lleguen a tener esas altas dotes de mando por las que los hombres se superan a sí mismos.

Habrá que observar con intenso empeño a los que sirvan puestos públicos de menor categoría, para ver si en su servicio revelan aquellas dotes de firmeza y prudencia, de valor y bondad; de inteligencia y buena memoria, de impávida conducta y amor al trabajo; de incapacidad para soportar la mentira, de templanza y de fortaleza, de alteza de espíritu, de íntimo equilibrio de todas estas virtudes, de justicia, en fin, que Platón pedía tuvieran los gobernantes; [1] habrá de examinarse sobre todo, acuciosamente, desde estos múltiples puntos de vista, a quienes aspiren a los puestos públicos más altos, y no conceder el voto para que los desempeñen sino a los que mejor hayan probado que se acercan al tipo ideal deseable; a los que han sabido ser de tal suerte, que ni el poder los envanece, ni la desdicha los arredra, ni la impopularidad los espanta, ni la miseria los aterroriza, cuando se trata de servir a los demás sin hollar la justicia, y que saben hacer caber en su alma con igual voluntad a los hombres de todos los credos religiosos y de todas las confesiones partidaristas, como caben en el cielo lo mismo las estrellas que los astrónomos llaman negras, que las luminosas.

---

(1) *República.* III, 412; VI, 503; VII, 535 y 536.

249.—Los componentes de toda sociedad pertenecen siempre a tipos sociales bien definidos, por los que el agregado social vive y prospera. Más o menos numerosos los individuos que tales tipos componen, según el momento histórico al que pertenecen, se complementan unos a otros cuanto lo permite el grado de desarrollo que la sociedad alcanza y cuanto es normal su desenvolvimiento. Será preciso que haya, de una parte, aquellos individuos, los que Patten llama *clingers*, los sedentarios, que formen, como enérgicamente se ha dicho, los grandes batallones de las clases conservadoras, que mantienen lâs conquistas de organización adquirida y las perpetúan; y de otra parte los que el mismo Patten denomina *stalwarts* y *mugwumps*, es decir, hombres de iniciativa y voluntad, aquéllos; críticos y razonadores éstos; fermento unos y otros de reformas, que deberán ser, no obstante, detenidas y refrenadas un tanto, por la gran masa gregaria de los *clingers*, para que la sociedad no se disuelva. A los *mugwumps* que perspicazmente critiquen las instituciones y a los *stalwarts*, que enérgicamente se lancen a perfeccionarlas, se deberá oponer la masa de los *clingers*, que no ceda terreno sino cuando la necesidad y la conveniencia de la reforma queden bien probadas, y sólo en tanto cuanto queden probadas. Así, respetando la tradición moral, se tendrá el orden; amando el porvenir, se conquistará el progreso; y sólo fundando el progreso en el orden y para siempre ligándolos, se asegurará, como admirablemente dijo Comte, una evolución regular y continua.

En el sistema de organización que este libro preconiza, tocará al ejército de la administración pública la labor de perpetuar el orden, y se dejaría a las autoridades de carácter político el papel de promover las mejores adaptaciones sociales y de elaborar las reformas. Ni estas se podrían por tanto realizar desatentadamente, destruyendo o paralizando para efectuarlas, partes enormes de la vida nacional; ni la vida nacional se anquilosaría en una perpetua repetición de sí misma. Naturalmente, para ligar ambos elementos constitutivos de la conservación y el progreso, sería preciso que se conocieran bien uno y otro dichos elementos; que la opinión pública englobe a los dos; que la idea de que ambos deben armonizarse descienda a la conciencia común de todos; que en ella viva y por ella se vivifique.

250.—La obra, pues, más importante para realizar las mejoras que este libro preconiza; para conseguir que México se ponga al lado de los demás pueblos cultos en lo que se refiere a la organización de sus servicios, y que quede a cubierto de los peligros del favoritismo y de las injusticias de los vaivenes que transforman la marcha ascendente de un país en una carrera desenfrenada de ambiciones personales sin escrúpulo y sin medida, tendrá que consistir en que ideas tales como las aquí expuestas vayan, como buenas semillas, al través de la República, para que, cayendo en los fecundos surcos de las conciencias honradas, originen bienhechoras cosechas.

México, 25 de enero de 1920.

Ezequiel A. Chávez.

INDICE

PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES FUNDAMENTALES

SEGUNDA PARTE

PRINCIPIOS CARDINALES DEL SISTEMA DEL SERVICIO CIVIL AMERICANO

A.—La Ley Orgánica y los Estatutos Prohibitivos

B.—Las primeras de las reglas derivadas de la ley orgánica

TERCERA PARTE

PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL SERVICIO CIVIL EJECUTIVO DE LA FEDERACION MEXICANA

CUARTA PARTE

PUNTOS DE VISTA COMPLEMENTARIOS

A.—Por lo que concierne a la ley que organice el sistema

B.—Por lo que se refiere a las prácticas y reglas derivadas de la ley orgánica

